

Centro de Estudos Estratégicos da Marinha

## CADERNOS NAVAIS

N.º 64 – Outubro – Dezembro de 2022

# “FRONTEX: Uma reflexão sobre as ameaças no Sul da Europa”

Capitão-de-fragata Elias Joaquim Véstia Cagarrinho (Coordenador)

Capitão-de-fragata Eduardo Luís Pousadas Godinho

Capitão-de-fragata Eduardo Ivan de Sousa Santos

Capitão-de-fragata Ricardo Alexandre Pereira da Silva



Edições Culturais da Marinha

LISBOA

Centro de Estudos Estratégicos da Marinha

**CADERNOS NAVAIS**

N.º 64 – Outubro – Dezembro de 2022

# **“FRONTEX: Uma reflexão sobre as ameaças no Sul da Europa”**

**Capitão-de-fragata Elias Joaquim Véstia Cagarrinho (Coordenador)**

**Capitão-de-fragata Eduardo Luís Pousadas Godinho**

**Capitão-de-fragata Eduardo Ivan de Sousa Santos**

**Capitão-de-fragata Ricardo Alexandre Pereira da Silva**

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 (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:**

“FRONTEX: Uma reflexão sobre as ameaças no Sul da Europa”

**COLEÇÃO:**

Cadernos Navais

**NÚMERO ANO:**

64/Outubro-dezembro 2022

**EDIÇÃO:**

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

**ISBN: 978-989-9065-11-6**

Depósito legal n.º 183119/02

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

**TIRAGEM:** 350 exemplares

# OS AUTORES

## Capitão-de-fragata

### Elias Joaquim Véstia Cagarrinho (Coordenador)

O Comandante Véstia Cagarrinho nasceu em Alcochete, em 1976, e ingressou na Escola Naval em 1994, tendo concluído a licenciatura em Ciências Militares Navais, classe de Marinha, em 1999.

Fez o estágio de embarque no patrulha *Rovuma* e na fragata *Vasco da Gama*, onde efetuou um período de treino em Plymouth, Inglaterra – o *Portuguese Operational Sea Training* (POST) -, antes de assumir funções no NRP *Zaire*, de 1999 a 2002, onde foi Oficial Imediato.

No período de 2002 a 2004, desempenhou funções de Adjunto do Imediato para a Gestão do Pessoal, no NRP *Vasco da Gama*. Após o navio ter efetuado o POST, integrou a *Standing Naval Force Atlantic* (STANAVFORLANT), durante cerca de 7 meses, no primeiro semestre de 2003, tendo participado na Operação *Active Endeavour* no Estreito de Gibraltar, onde efetuou várias escoltas a comboios de navios que transportavam equipamento militar para alimentar o esforço de guerra norte-americano no Golfo Pérsico, e no Mediterrâneo Oriental, tendo o navio efetuado abordagens a navios suspeitos de ligações a atividades terroristas.

Entre 2004 e 2006, foi Comandante do NRP *Orion*.

De 2008 a 2010, foi Chefe do Serviço de Comunicações e Sistemas de Informação do NRP *Bartolomeu Dias*, tendo efetuado o POST, após o navio ter sido transferido para a Marinha Portuguesa, e integrado o estado-maior colateral do Comandante do Grupo-tarefa da *European Maritime Force* (EU-ROMARFOR), como Oficial de Comunicações e Sistemas de Informação (CSI), durante a participação desta força em três exercícios, durante o segundo semestre de 2010.

Entre 2011 e 2013, foi Coordenador do Treino da Área de Operações Navais, no Departamento de Treino e Avaliação do Centro Integrado de Treino e Avaliação Naval (CITAN), tendo feito parte da equipa de ligação ao POST durante o treino do NRP *Álvares Cabral*, em 2012.

De março a agosto de 2013, foi o Oficial de CSI do Quartel-general embarcado da Força Naval da União Europeia (EUNAVFOR) para a Somália, a bordo do NRP *Álvares Cabral*.

Entre 2013 e 2016, foi Chefe do Departamento de Operações do NRP *D. Francisco de Almeida*. Enquanto desempenhava estas funções, foi o Oficial de Operações da Força Naval Portuguesa para os exercícios *Lusitano 2014* e *Real Thaw 2014*. Durante esta comissão de embarque, após o período de treino em Plymouth, o navio foi atribuído à *Standing NATO Maritime Group 1* (SNMG1) 2015, como navio-almirante. Esta participação, em que integrou

o estado-maior colateral do Comandante da SNMG1, decorreu no Atlântico Norte, Mar Mediterrâneo, Mar Negro e Mar Báltico, tendo o navio contribuído para as “medidas de tranquilização” nestes dois últimos mares e, em novembro e dezembro de 2015, participado na Operação *Active Endeavour*, no Mar Mediterrâneo.

De 2016 a final de 2018, foi Oficial Imediato do NRP *D. Francisco de Almeida*. No primeiro semestre de 2017, o navio integrou a EUROMARFOR, para a realização de dois exercícios. No segundo semestre de 2017, o navio integrou a SNMG1, tendo participado nas “medidas de tranquilização”, no Mar Báltico. Ainda durante esta missão, entre setembro e novembro de 2017, participou na Operação *Sea Guardian*, no Mar Mediterrâneo. No período de março a junho de 2018, em simultâneo com uma nova participação na Operação *Sea Guardian*, integrou na Operação *Themis*, da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), no Mediterrâneo Central, tendo o navio resgatado mais de 800 migrantes irregulares.

Desde dezembro de 2018, presta serviço no Estado-Maior da Armada.

## Capitão-de-fragata Eduardo Luís Pousadas Godinho

O Comandante Pousadas Godinho nasceu em Lisboa, em 1976, na freguesia de São Jorge de Arroios, frequentou o liceu em Torres Vedras até 1994. Em setembro de 1994 alistou-se na Escola Naval, tendo concluído em 1999 o curso de Marinha. É especializado em Comunicações, e concluiu o Curso Promoção a Oficial Superior em 2011.

Ao longo da sua carreira desempenhou vários cargos em unidades navais, de onde se salientam o comando da lancha de fiscalização rápida *Pé-gaso* e o cargo como Oficial Imediato da lancha de desembarque *Bacamarte*, entre outros cargos como oficial de guarnição nomeadamente nas patrulhas *Geba* e *Cacine*.

Em terra, desempenhou funções como Chefe de Gabinete de Organização das Comunicações, Chefe do Núcleo de Segurança das Comunicações e Chefe da Secção de Publicações do Departamento de Comunicações e Sistemas de Informação na Escola de Tecnologias Navais.

Assumiu a chefia do Centro de Comunicações do Comando Operacional dos Açores entre 2008 e 2010, mais tarde do Centro de Comunicações do Estado-Maior General das Forças Armadas entre 2011 e 2014, e de Chefe do Departamento de Exploração do Centro de Comunicações, de Dados e de Cifra da Marinha acumulando funções com o cargo de Oficial de Comunicações da Força Naval Portuguesa de 2014 a 2016.

De setembro de 2016 a fevereiro de 2018 foi comandante da corveta *Jacinto Cândido*.

De 2018 a 2022 desempenhou funções de Oficial de Operações Navais no Comando Conjunto para as Operações Militares em Oeiras.

Desde março de 2021, presta serviço no Estado-Maior da Armada.

## Capitão-de-fragata Eduardo Ivan de Sousa Santos

O Comandante Sousa Santos nasceu em Angola, em 1977. Ingressou na Escola Naval, no curso de Marinha, em outubro de 1997, tendo sido promovido a guarda-marinha em outubro de 2003.

Entre 2003 e 2011 desempenhou as funções de chefe do serviço de comunicações a bordo da corveta *João Coutinho* e de Comandante do NRP *Sagitário*. Nesse período, desempenhou também funções no Comando Naval de oficial de serviço ao MRCC Lisboa, no âmbito da coordenação da busca e salvamento marítimo, e na divisão de operações.

A partir de finais de 2011 frequentou, na Escola Naval, o curso de especialização em Navegação. Findo esse curso, prestou serviço no navio-escola *Sagres*, durante cerca de dois anos e meio, como navegador e oficial de relações públicas.

Entre outubro de 2013 e julho de 2014, frequentou o Curso de Promoção a Oficial Superior, no Instituto de Estudos Superiores Militares. Posteriormente, entre julho de 2015 e novembro de 2018 desempenhou funções na Direção de Pessoal como chefe da secção de colocações de oficiais. Em 2017, obteve o grau de mestre em Gestão de Recursos Humanos e Consultadoria Organizacional, no ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

No final de 2018 cumpriu uma comissão de dois anos como Oficial Imediato da fragata *D. Francisco de Almeida*, tendo participado no *Operational Sea Training*, no Reino Unido, e integrado a *Standing NATO Maritime Group 1*.

Atualmente é o responsável pelo Núcleo de Planeamento de Forças da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada e, desde outubro de 2021, frequenta o doutoramento em Relações Internacionais, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

## **Capitão-de-fragata Ricardo Alexandre Pereira da Silva**

O Comandante Pereira da Silva nasceu em Lisboa, em 1975 e ingressou na Escola Naval em 1995. Após a promoção a guarda-marinha, prestou serviço no Pelotão de Reconhecimento e no Batalhão de Fuzileiros nº2, tendo completado em duas missões em Timor-Leste, respetivamente, nas funções de oficial imediato da Companhia de Fuzileiros Nº22 e de oficial de operações aéreas do contingente português.

Ingressou no Destacamento de Acções Especiais em 2004, onde exerceu funções de Comandante de Grupo de Combate e de Segundo-Comandante da Unidade, tendo participado na missão da União Europeia na República Democrática do Congo em 2006, como comandante da Task Unit de Ação Direta da Força Portuguesa. Entre 2009 e 2010, comandou a Companhia de Fuzileiros nº11, tendo exercido o comando da Força de Proteção destacada no Afeganistão, entre Março e Outubro de 2010. Entre 2012 e 2019 foi Comandante do Destacamento de Acções Especiais. No segundo semestre de 2019 comandou a Força de Fuzileiros destacada na Lituânia, no contexto das medidas de tranquilização da NATO para o Flanco Leste da Aliança.

Desde janeiro de 2020, presta serviço do Estado-Maior da Armada, onde é, atualmente, responsável pelo Núcleo de Planeamento Operacional, na Divisão de Planeamento.

Durante a sua carreira frequentou diversos cursos de âmbito militar, dos quais se destacam: Curso de Gestão Civil de Crises (IDN), NATO Crisis Management System Course (Escola NATO, Alemanha), NATO Special Operations Planning Course (NATO Special Operations Headquarters, Bélgica), Curso de Saltador Operacional de Grande Altitude e o Curso de Sniper de Operações Especiais, entre muitos outros.

Em termos de formação académica, é mestrado em gestão e possui um Master in Business Administration, pelo Instituto Superior de Economia e Gestão, tendo sido agraciado com o prémio de melhor aluno de MBA/Mestrado em Gestão no ano de 2013. Possui ainda diversas outras qualificações académicas, obtidas em universidades nacionais e estrangeiras, nas áreas da gestão e da segurança.

# ÍNDICE

9	<b>1. Introdução</b>
11	<b>2. Enquadramento geopolítico e geoestratégico do flanco sul</b>
19	<b>3. Desafios e ameaças no arco de instabilidade no flanco sul</b>
19	a. As ameaças
24	b. A guerra híbrida: A Doutrina Gerasimov
29	c. As disputas e presença de potências globais e regionais no Mediterrâneo
33	<b>4. O modelo do duplo uso: atuação nacional e internacional</b>
37	<b>5. Participação da Marinha em operações no flanco sul</b>
41	<b>6. A agência FRONTEX – um modelo de participação de duplo uso</b>
41	a. Contexto legal da Agência FRONTEX
43	b. Missão e atribuições
44	c. A participação da Marinha na FRONTEX
47	d. Futuros desafios da FRONTEX
48	e. A aplicação do modelo de duplo uso à FRONTEX
51	<b>7. Considerações finais</b>
55	Bibliografia
59	CADERNOS NAVAIS





# I. Introdução

O modelo de duplo uso, subjacente à Marinha Portuguesa, ao qual voltaremos mais adiante, é uma conceptualização de sucesso e com fortes raízes históricas. Este modelo promove sinergias e garante eficiência económica das atividades desenvolvidas pela Marinha, entre duas naturezas complementares, interligadas e coexistentes - uma essencialmente militar e outra não militar -, operacionalizadas a partir de um núcleo comum, de cultura organizacional, recursos e estruturas que incluem escolas e centros de treino, e funções de manutenção e abastecimento.

É neste contexto que o Almirante Gouveia e Melo (2019) defende que a Marinha deve assumir as funções operativas do Estado no mar, como forma de racionalizar os recursos nacionais, desempenhando as funções tradicionais das Marinhas de Guerra e das Guardas Costeiras, de acordo com um modelo holístico e pós-moderno de utilização do poder naval, evitando qualquer forma de cegueira seletiva na sua ação. É este modelo que substancia a sua visão para a Marinha: “Uma Marinha holística, pronta, útil, focada, significativa e tecnologicamente avançada”, conforme se encontra estabelecido na Diretiva Estratégica da Marinha de 2022.

Melo (2019) refere, também, que, no plano externo, a Marinha deverá ser relevante no quadro das suas alianças e parcerias e capaz de contribuir, à escala do país, para a segurança internacional. Deverá, também, ser capaz de projetar segurança onde os interesses nacionais o exijam.

Nesta lógica, que visa a ação no mar em função dos recursos disponíveis, com vista à maximização da eficiência e da eficácia operacional, urge refletir sobre a aplicabilidade de estender o modelo do duplo uso às diversas operações em que a Marinha participa para proteger e promover os interesses de Portugal e da Europa no flanco sul. Para o efeito, torna-se necessário identificar as diversas ameaças e riscos na região e as diversas missões em que Portugal participa para os mitigar e combater.

É este quadro de duplo uso e ação externa da Marinha, em concreto na mitigação das ameaças que se manifestam pelo flanco sul mas que afetam a nossa segurança, prosperidade e bem-estar, em que a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX) tem um papel bastante relevante, como veremos, que delimita o presente artigo.

Assim, começaremos por fazer um enquadramento geopolítico e geoestratégico do flanco sul, que concluirá que este flanco testemunha o renascimento da geopolítica e da competição interestatal, em que a Rússia constitui uma ameaça significativa e a China materializa um desafio estratégico. Esta região consiste num espaço fronteiriço extraordinariamente permeável e particularmente sensível aos efeitos contaminantes das crises e é também uma zona de fricção entre ricos e pobres, entre uma África em plena expansão demográfica, um mundo árabe sob tensão e uma Europa dividida entre

abertura e protecionismo.

No capítulo seguinte, focaremos as ameaças percebidas no flanco sul, bem como a influência russa e as suas tentativas de desestabilizar a região - incluindo o Sahel -, através de ações híbridas suportadas pela Doutrina *Gerasimov*, a qual será explicada em traços gerais mais adiante. No âmbito desta doutrina de guerra híbrida, a Rússia tem penetrado no Norte de África e na África Subsariana, o que, a par do novo conceito da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) da Defesa a 360 graus<sup>1</sup>, coloca os países do sul numa zona de fratura e conflito futuro, em que a utilização das débeis condições socioeconómicas e consequentes migrações em massa, redes de crime organizado e tráficos de armas e de droga passarão a estar, muito provavelmente, coordenados numa estratégia russa para afetar os interesses europeus a partir de África.

No quarto capítulo, abordaremos o modelo do duplo uso, nas perspetivas nacional e internacional, demonstrando que o emprego de meios da Marinha nas operações e iniciativas no flanco sul, designadamente as operações realizadas no Mar Mediterrâneo, de que se destaca o apoio à Agência FRONTEX, é uma opção racional, pois aumenta a eficácia e a eficiência da atuação do poder naval e possibilita um *continuum* de atuação no mar.

Prosseguiremos com uma abordagem ao conjunto de Operações da NATO e da União Europeia (UE), bem como outras iniciativas e mecanismos de diálogo, no contexto do combate às ameaças emergentes no Sul da Europa, dando uma perspetiva histórica das missões e operações, e das participações e envolvimento da Marinha.

Posteriormente caracterizaremos a FRONTEX, com enfoque nas suas origens, história, missão e atribuições, bem como aqueles que nos parecem ser os futuros desafios da Agência FRONTEX. Realçaremos, ainda, o contributo da Marinha para a FRONTEX, no contexto da proteção das fronteiras externas e dos espaços marítimos da UE, nomeadamente na zona “quente” do Mediterrâneo, onde as ameaças híbridas se manifestam de múltiplas formas e podem recrudescer, fruto de ações fomentadas por atores estatais relacionadas com o conflito na Ucrânia.

Deste modo, veremos que o contributo da Marinha no flanco sul extravasa as questões meramente de fronteiras, migração e policiais, estendendo-se, num espaço comum de operação, a outras tarefas e missões e ao combate a diferentes ameaças, numa lógica de simultaneidade, da qual sobressaem as valências das marinhas pós-modernas manifestadas no duplo uso. Desta análise sobressai que a atividade de patrulha e vigilância no flanco sul requer, cada vez mais e pela diversidade e complexidade de ameaças, a utilização das capacidades militares, por natureza robustas e flexíveis, das marinhas de guerra.

---

<sup>1</sup> Ameaças a 360 graus é uma expressão que resulta de uma conceptualização relativamente recente da NATO, que sintetiza a visão de que as ameaças se apresentam à Aliança vindas de todos os setores geográficos - Norte, Sul, Leste e Oeste.

## II. Enquadramento geopolítico e geoestratégico do flanco sul

Para uma melhor compreensão deste artigo começaremos por enquadrar a principal área de atuação/interesse da Agência FRONTEX e por retratar as origens da instabilidade no flanco sul.

Assim, por flanco sul entende-se a fronteira sul dos países europeus da bacia do Mediterrâneo, delimitado a oeste por Portugal e a leste pela Turquia, que separa as suas áreas marítimas sob soberania ou jurisdição das áreas marítimas dos países africanos e do Médio Oriente. Nesta conceção, o flanco sul estende-se por mais de 6.500 milhas náuticas, desde o Atlântico Norte, passando pelo Estreito de Gibraltar, até à fronteira entre a Turquia e a Síria (figura 1).



Figura 1 – Representação do flanco sul

Numa perspetiva geopolítica, o flanco sul situa-se na orla marítima da Eurásia, designada por Alfred Mackinder como “crescente interno ou marginal”, ou, na conceção de Nicholas Spykman, por *Rimland*. A teoria do *Rimland* centra a sua relevância na contenção do *Heartland*, assentando na base da estratégia de *containment* implementada pelos Estados Unidos no período pós-Segunda Guerra Mundial. O *Rimland* apresenta assim uma dupla vantagem: por um lado, assegura o controlo dos mares, por outro, permite manter a pressão sobre o *Heartland*.

Paralelamente, a última versão do mapa geopolítico de Mackinder, de 1943, antecipava os riscos de a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) dominar o *Heartland* e prenunciava os contornos da Guerra Fria no Atlântico Norte e a necessidade de se formar uma aliança atlântica para conter a União Soviética. Saul Cohen (2009), no contexto da Guerra Fria, tam-

bém valorizou o conjunto dos oceanos e mares interiores que banhavam a “Região Geoestratégica do Mundo Marítimo Dependente do Comércio” e as “Cinturas Fragmentadas” do Médio Oriente e do Sudeste Asiático, palcos de disputa do poder mundial.

A relevância do flanco sul encontra raízes ainda mais profundas no pensamento de Alfred Mahan e Julian Corbett, que teorizaram sobre a importância estratégica do domínio do mar, ou seja, da capacidade de garantir a liberdade do uso do mar e de a negar a um oponente. O controlo do *great common* permitia, segundo Mahan, fechar a autoestrada marítima por onde circula o comércio de e para os portos do inimigo (Mahan, 1987, p. 138). Neste quadro, o litoral assume particular relevo, pois permite a conexão com o comércio marítimo e sedear bases militares essenciais para assegurar a projeção do poder naval.

Numa conceção mais contemporânea, Jean Gottmann faz das regiões costeiras as verdadeiras sedes do poder, seguindo o exemplo da megalópole, um símbolo das fortes interações entre os fenómenos da globalização e da maritimização. Neste contexto, a globalização tem os espaços marítimos como seu principal apoio, pelo que o poder deriva menos da capacidade de controlar a terra do que da capacidade de controlar os fluxos. Por outro lado, o conceito do *common*, que Mahan aplicava ao mar, foi alargado por Barry Posen ao ar e ao espaço, passando a designar-se por *global commons*, aos quais foi acrescentado posteriormente o ciberespaço. Para Posen, só o facto de se controlar um espaço comum da humanidade, podendo dele excluir um ator, ou limitar-lhe o acesso, seria suficiente enquanto verdadeira fonte de poder.

Ao longo de toda a sua extensão, o flanco sul é confrontado por diversas e complexas ameaças que decorrem do contexto geopolítico das regiões e dos Estados fronteira. O espaço mediterrânico, definido pelo mar interior quase fechado (a leste pelo Canal do Suez, a oeste pelo Estreito de Gibraltar) e delimitado por territórios europeus, africanos e asiáticos, é uma das principais interfaces Norte-Sul do planeta e uma área de charneira para o Oceano Índico e também um corredor em direção ao Mar Negro, que dá acesso ao Atlântico Norte a alguns países do Médio Oriente e da Ásia.

Na ordem mundial atual, a Rússia é ainda o poder dominante do *Heartland* e tem expandido a sua influência através do Mediterrâneo (parte crucial do *Rimland*). Por outro lado, em linha com as teses de Mahan e Spykman, a China tem modernizado as suas capacidades marítimas com o objetivo de se constituir como uma potência marítima, a par de continental, criando, assim, uma potência anfíbia, capaz de projetar força militar do mar para terra. Neste contexto, por via da aposta no desenvolvimento do seu poder marítimo, o aspeto económico do poder chinês abre novos horizontes tanto para assegurar o seu abastecimento ao longo do Colar de Pérolas como para penetrar nos mercados económicos.

Deste modo, o flanco sul encontra-se sob forte disputa dos Estados Unidos da América (EUA), da China e da Rússia. Dos EUA, numa estratégia de

cerco; da Rússia, numa de desestruturação e disrupção desse cerco; da China, de substituição, primeiro numa perspectiva económica e, posteriormente, numa militar, segundo o conceito de guerra irrestrita. O que estará em jogo é o acesso marítimo - ou a quebra deste - à Europa ocidental (Melo, 2019). Os primeiros sinais dessa disputa anunciada são evidentes na iniciativa chinesa *One Belt, One Road*, que ocupa já posições no Atlântico sul e entrada do estreito de Bab-el-Mandeb, mais concretamente no Djibouti, e nas ações da Rússia na Argélia, na Turquia, na Síria e até no Irão, e que, numa lógica geopolítica de longo prazo, se poderá constituir como o início da capacitação da influência chinesa na sua geografia afastada.

O flanco sul representa também uma linha de fratura entre as civilizações ocidental, islâmica e ortodoxa. Neste âmbito, para Samuel Huntington, os “conflitos culturais mais perigosos são os que se geram nas linhas de fratura entre civilizações” e “os conflitos mais generalizados, mais importantes e mais perigosos não ocorrerão entre classes sociais, entre ricos e pobres ou outros grupos economicamente definidos, mas entre povos pertencentes a entidades culturais diferentes” (Huntington, 1999). Concomitantemente, a alteração da balança de poder, nomeadamente por via da ascensão da China, constitui-se, na perspectiva de Huntington, num catalisador de uma guerra intercivilizacional.

O flanco sul concentra todas as questões e desafios da globalização e é confrontado com todos os riscos que dela resultam. Por outro lado, tal como os três continentes que o confinam (Europa, África e Ásia), é afetado pela mudança geográfica do centro de gravidade geopolítico e geoeconómico do mundo para o sul e leste da Ásia. O flanco sul representa, assim, um espaço fronteiriço extraordinariamente permeável e particularmente sensível aos efeitos contaminantes das crises. É também uma zona de fricção entre ricos e pobres, entre uma África em plena expansão demográfica, um mundo árabe sob tensão e uma Europa dividida entre abertura e protecionismo.

Constituindo-se como o maior dos mares europeus, geograficamente o Mediterrâneo apresenta uma bacia rodeada por 22 países e territórios dos continentes europeu, africano e asiático (Médio Oriente), que partilham uma costa de 46.000 km, pelo que a perceção da sua relevância estratégica é essencial para as políticas de segurança da UE. Unido ao oceano Atlântico, através do Estreito de Gibraltar, mantém igualmente ligação aos Mares Vermelho e Negro, através do Canal do Suez e do Estreito de Bósforo, respetivamente, albergando cerca de 480 milhões de pessoas, dispersas por três continentes culturalmente bastante distintos. Trata-se de uma zona com um desequilíbrio entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, compostos de diferentes culturas, influências e religiões. Esta estrutura é uma fonte de tensões, ainda mais porque se caracteriza pela ausência de cooperação institucionalizada que permitiria aos países mediterrânicos resolver os seus problemas comuns. É importante considerar que a geopolítica mediterrânica inclui também outros atores, tais como os EUA, NATO, Rússia, China, mas também países do Médio Oriente, como os Emiratos Árabes Unidos.

Este espaço marítimo conserva a principal rota mundial em direção ao Norte da Europa, e uma das principais rotas marítimas do mundo, permitindo a ligação mais célere entre o Ocidente e o Oriente. Transitam por este local um elevado fluxo de cargas petrolíferas, oriundas do Golfo Pérsico e da Península Arábica, rotas comerciais oriundas do Mar Negro e comércio alimentar (milho, trigo, arroz e soja).

Neste contexto, a manutenção da liberdade de navegação e do fluxo regular de tráfego marítimo é fundamental nesta região, que está repleta de ameaças à segurança chamadas “não militares”. São fontes de instabilidade interrelacionadas entre si, o fraco desempenho económico dos Estados, o controlo de certas fontes de energia, o crescimento demográfico e as migrações, os movimentos fundamentalistas e as diferenças culturais, o terrorismo, o tráfico de armas, o narcotráfico e o esgotamento dos recursos naturais.

O Mediterrâneo assume, assim, uma relevância fundamental para a dinâmica económica, política e social, principalmente da Europa e Norte de África, pelo que diversas organizações internacionais desenvolveram operações e iniciativas cooperativas marítimas, com o objetivo de reduzir a incidência das ameaças existentes e contribuir para a segurança marítima.

As recentes descobertas de reservas de gás natural e de petróleo no Mediterrâneo Oriental (ao largo das costas do Chipre, da Grécia, de Israel, da Palestina, do Líbano e da Síria), não só agravaram as tensões existentes como reavivaram outros conflitos congelados e levaram ao surgimento de novas formas de cooperação, num contexto regional que já foi gravemente perturbado desde o surgimento da Primavera Árabe.

A capacidade de resposta da Europa marítima às diversas ameaças que a rodeiam, e particularmente as oriundas do flanco sul, é dificultada por a UE não ser um Estado único e unificado e porque a sua unidade deriva de um equilíbrio entre interesses nacionais e regionais, o que origina tensões constantes. Por outro lado, embora a Europa marítima tenha emergido como um dos maiores centros de poder do mundo, falta-lhe alguns dos padrões e características geopolíticas que se encontram na América do Norte, na Rússia Central e na Ásia Oriental, tais como um território pouco povoado e uma vasta área vazia, o que proporciona profundidade defensiva, reservas naturais e potencial para a absorção da população (Cohen, 2009). Ademais, a maré da imigração foi invertida, na medida em que, ao contrário do verificado no período colonial, os países sobrepovoados do Magrebe fornecem agora a Europa, especialmente França, Espanha e Itália, com grande parte da reserva de mão-de-obra migrante que forma uma subclasse não qualificada em zonas urbanas e rurais e é uma fonte de tensões sociais crescentes.

Na perspetiva da UE (Secretariado-geral da UE, 2022), esta encontra-se rodeada de instabilidade e de conflitos, a par de uma guerra nas suas fronteiras. Os desafios são diversos, passando pela agressão armada, anexação ilegal, Estados frágeis, potências revisionistas e regimes autoritários, tornando-se terreno fértil para o desenvolvimento de diversas ameaças, desig-

nadamente, o terrorismo, o extremismo violento, o crime organizado, os conflitos híbridos, os ciberataques, a instrumentalização da migração irregular, a proliferação de armas e o progressivo enfraquecimento da arquitetura de controlo de armas.

Na vizinhança da UE, enquanto a Ucrânia está a ser diretamente atacada pela Rússia, também a Moldávia, a Geórgia e outros países do sul do Cáucaso enfrentam continuamente intimidações estratégicas, ameaças diretas à sua soberania e integridade territorial e estão presos em conflitos prolongados. O autoritarismo na Bielorrússia está traduzido em repressão violenta interna e no apoio militar ativo à agressão da Rússia contra a Ucrânia. A região mais vasta do Mar Negro é gravemente afetada pela agressão da Rússia contra a Ucrânia, com implicações de grande alcance em termos de segurança, resiliência, liberdade de navegação e economia. Nos Balcãs Ocidentais, a segurança e a estabilidade ainda não são um dado adquirido, também devido às crescentes interferências estrangeiras, incluindo campanhas de manipulação de informação, bem como através de potenciais repercussões da atual deterioração da situação de segurança europeia. No Mediterrâneo Oriental, as tensões continuam, devido a provocações e ações unilaterais contra os Estados-membros (EM) e a violações de direitos soberanos em infração do direito internacional, bem como a instrumentalização da migração irregular.

O futuro de África é de importância estratégica para a UE. O continente africano tem um potencial considerável, no entanto, os conflitos em curso, a fragilidade da governação e o terrorismo afetam a sua segurança. As crises na Líbia e na Síria continuam por resolver, com consequências regionais omnipresentes. A região está particularmente ameaçada pelos movimentos terroristas, pelo tráfico de seres humanos e pelo crime organizado, que afetam ambas as margens do Mediterrâneo. Além disso, a vaga migratória em direção à Europa vem também do Magrebe, da África Saariana, da América Latina e, em menor grau, da Europa de Leste e da Ásia.

A estabilidade no Golfo da Guiné, no Corno de África e no Canal de Moçambique continua a ser um grande imperativo de segurança para a UE, também porque nestas áreas passam rotas comerciais fundamentais. Ao mesmo tempo, assistimos a uma concorrência geopolítica crescente em África, com uma presença crescente de atores globais e regionais. Alguns deles, designadamente a Rússia, não hesitam em utilizar forças irregulares em zonas de instabilidade, minando assim os esforços internacionais para a paz e estabilidade global. As rivalidades regionais no Norte de África e no Sahel, bem como a penetração russa e chinesa nestas regiões, constituem uma crescente preocupação na proliferação de ameaças cujos vetores de propagação apresentam um sentido de aproximação ao flanco sul.

A Rússia tem assumido a herança político-estratégica da ex-URSS, procurando manter a sua posição de influência no sistema internacional nos níveis global e regional, com maior preponderância no nível regional. Neste quadro, o Mediterrâneo Oriental é, na perspetiva de segurança russa, uma



área de primordial relevância, constituindo-se uma parte significativa do *Rimland* e dos pontos de segurança russos que protegem o seu poder de influência no *Heartland*-Eurásia. Além disso, o Mediterrâneo Oriental é uma área de ligação ao Oceano Índico, através do Canal do Suez, e ao Mar Negro. Verifica-se, assim, que, desde o início do século XXI, a Rússia começou a desempenhar um papel crucial na bacia do Mediterrâneo Oriental e está a tentar reforçar o seu envolvimento militar para controlar as rotas comerciais no *Rimland*, bem como para proteger as rotas fronteiriças ou de transição da região do *Heartland*. Por outro lado, tem vindo a aumentar o seu envolvimento económico para proteger a sua liderança energética no mercado europeu, através do controlo do fornecimento de energia numa parte significativa dos países da região (Rumer, 2019).

Dando seguimento à política do anterior Primeiro-ministro russo Yevgeny Primakov, operacionalizada na designada Doutrina *Gerasimov* (aprofundada no próximo capítulo), a Rússia tem incrementado o seu poder militar para proteger o seu envolvimento no Mediterrâneo Oriental. A recente estratégia naval russa, de 2022, assume, face à de 2015, um mundo mais perigoso, no qual o potencial de conflito aumentou substancialmente. Nesse sentido, identifica uma estratégia mais ambiciosa, com vista a constituir-se como uma potência marítima à escala global, e identifica, em linha com o postulado de Spykman, a existência de uma estratégia de contenção da Rússia por parte dos Estados Unidos e dos seus aliados. Inclui como áreas de importância vital, entre outras, o Mar de Azov, o Mar Negro, a parte oriental do Mediterrâneo e outras áreas vitais para o transporte marítimo internacional (Parmar, 2022). Além disso, assume especial relevância a intenção expressa de utilizar as capacidades de outros Estados aliados da Rússia para a prossecução dos seus interesses nacionais no mar. No respeitante ao Mediterrâneo, é relevada a ênfase no reforço da parceria com a Síria, de forma a expandir a presença naval na região, bem como fortalecer as relações com Estados do Médio Oriente e do Norte de África, incluindo o desenvolvimento da cooperação técnico-militar e a criação de novos centros logísticos.

Na Síria, a Rússia tem desempenhado um papel crucial na Guerra Civil, apoiando o regime de Bashar al-Assad, e tem mantido bases navais no país desde 1971, cuja capacidade foi desenvolvida em 2009, para receber porta-aviões e cruzadores, e aumentado a sua presença militar, assinando um tratado com o regime de Assad, em 2015, que conduziu ao estabelecimento de uma base aérea permanente na Síria. O destacamento militar russo na Síria indicia que a Rússia domina uma parte crucial da região mediterrânica oriental, através da presença da sua marinha, bases aéreas e sistemas de defesa antimíssil ao longo da linha costeira da Síria, que se encontra perto da parte oriental do Chipre.

Tendo presente que o “portão sul” do *Rimland* é controlado pelo Egito, a Rússia tem penetrado na região, assinando um acordo para a construção de um reator nuclear russo no país, em 2017, e cuja construção se iniciou em

2022, bem como propondo a construção de uma zona industrial russa próxima do Canal do Suez. Além disso, a Rússia representa 30% das importações de armamento egípcio, passando os EUA, o que, *per se*, ilustra a crescente influência da Rússia na região e a ameaça que representa para os países ocidentais.

A China, outro ator em crescimento no Mediterrâneo, tem apostado em investimentos e compras em setores estratégicos, através da aquisição de aeroportos, ferrovias e portos, especialmente o de Pireu, em 2016, com vista à prossecução da sua iniciativa *Belt and Road*. Desta forma, a China está a alargar a sua influência política através de vários meios (bem como com os institutos *Confucius*) e poderá ser capaz de influenciar as políticas externas dos países mais vulneráveis.

Este ativismo chinês pode ser sintetizado em três áreas principais: criação de fóruns de cooperação setorial China-Europa do Sul, investimentos em infraestruturas de transportes, energia e telecomunicações, e realização de exercícios militares no Mediterrâneo, como parte do desenvolvimento global da presença marítima chinesa.

Considerando a recente aproximação entre a China e a Rússia, formalizada num acordo “sem limites” firmado nas vésperas da invasão russa à Ucrânia, não se pode excluir que a China procure promover um modelo alternativo de desenvolvimento e governação, posicionando-se como exemplo, como já faz para um número crescente de países que enfrentam dificuldades económicas em África, na América Latina ou no Sudeste Asiático. Além disso, numa perspetiva geopolítica de longo prazo, os países mediterrânicos que beneficiam de vastos investimentos chineses, e a própria Rússia, podem estar inclinados a apoiar as posições chinesas na região e fora dela (Ekman, 2018).

Na configuração contemporânea, as fronteiras do Estado são mais porosas, física e tecnicamente. A capacidade de comando e controlo mudou, indo para além do Estado, verificando-se também a prevalência de organizações não-governamentais, que vão desde negócios internacionais a terroristas e grupos humanitários. A proeminência e a importância destas unidades estão a juntar-se a novos padrões de deliberação e intensidade, levando a novos modelos de globalização, soberania e direito internacional. Não obstante, o flanco sul testemunha o renascimento da geopolítica e da competição inter-estatal, em que a Rússia constitui uma ameaça significativa e a China materializa um desafio estratégico.



### III. Desafios e ameaças no arco de instabilidade no flanco sul

#### a. As ameaças

Nos últimos anos, tem-se assistido a um enfraquecimento do multilateralismo e a um aumento da críspação nas relações internacionais, verificando-se um incremento da confrontação geopolítica e geoeconómica, bem como da assertividade de alguns atores internacionais no plano militar. Essa postura, suportada em elevados investimentos em armamento, tem-se traduzido no desrespeito por tratados internacionais, na tentativa de redefinição de fronteiras e no apoio a forças antissistema e a grupos separatistas, numa postura de claro desafio à ordem internacional, que culminou com a invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022. Esta invasão constituiu um choque estratégico, que veio alterar o panorama de segurança mundial, obrigando a reforçar as capacidades de dissuasão e de defesa, nomeadamente nos quadros da Aliança Atlântica e da UE (EMGFA, 2022). Este facto veio também complexificar o planeamento integrado dos meios e capacidades navais da Aliança, suscitando a necessidade de rentabilização do emprego dos meios numa lógica de duplo uso.

O ambiente de segurança tornou-se, assim, ainda mais volátil, complexo e fragmentado, decorrente da multiplicidade de ameaças nos diferentes domínios, numa perigosa mistura de Estados frágeis, poderes revisionistas e regimes autoritários.

Este ambiente favorece múltiplas ameaças à segurança europeia, vindas do flanco sul, desde o terrorismo, à criminalidade organizada, a conflitos e ciberataques, à instrumentalização da migração irregular, a tráficos ilícitos, à proliferação de armas e ao enfraquecimento progressivo da arquitetura de controlo de armas.

As dinâmicas de instabilidade regional, que se alimentam de uma governação disfuncional e contestação generalizada na nossa vizinhança mais vasta, especialmente no flanco sul, por vezes ampliadas por desigualdades sociais, tensões religiosas e étnicas, estão cada vez mais enleadas em ameaças não-convencionais e transnacionais e rivalidades de poder geopolítico.

A Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa da UE, aprovada pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa dos EM, em março de 2022, reconhece a existência de múltiplos fatores geradores de instabilidade e conflito nas fronteiras sul e leste da Europa, particularmente a “agressão armada, anexação ilegal, estados frágeis, poderes revisionistas e regimes autoritários”, que contribuem para o surgimento de numerosas ameaças à segurança europeia.

Neste contexto geoestratégico, as instabilidades regionais, particularmente em África e no Médio Oriente, conjugadas com a fragilidade de muitos Estados, vão continuar a originar conflitos violentos, comprometendo a

segurança das comunidades aí residentes e ameaçando os interesses dos países europeus. Esses conflitos, causados, normalmente, por disputas de natureza territorial, ideológica, étnica ou religiosa, assim como pela demanda de recursos naturais estratégicos, propiciam a radicalização e comprometem os equilíbrios regionais e a segurança coletiva, espalhando os seus efeitos até à Europa (EMGFA, 2022).

O Sahel reveste-se de elevada importância para a segurança da Europa e, em particular, da zona sul do Mediterrâneo e países do Norte de África, por representar um espaço propício à proliferação de diversas ameaças e riscos assimétricos, nomeadamente movimentos de grupos insurgentes e terrorismo. Exemplo disso, no Mali, a instabilidade, os grupos terroristas, as estruturas fracas do Estado, os mercenários e a pobreza generalizada constituem uma mistura perigosa e apelam a um maior envolvimento da UE.

O Mediterrâneo tem sido considerado um veículo de infiltração terrorista, por exemplo ao longo de corredores de migração que vão do Norte de África, do Médio Oriente e dos Balcãs para a UE. Consequentemente, o patrulhamento marítimo tornou-se uma das principais atividades empreendidas para aumentar a segurança.

Com vista a incrementar esta vigilância e patrulhamento no Mar Mediterrâneo, na sequência dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a NATO lançou a operação naval *Active Endeavour*, ao abrigo do artigo 5.º do Tratado de Washington. Entretanto, em 2016, esta foi “substituída” pela Operação *Sea Guardian*, com um mandato mais vasto, incluindo o desenvolvimento de capacidades dos Estados costeiros, tendo em vista a realização de operações antiterroristas em Estados ribeirinhos a sul do Mediterrâneo, onde os terroristas têm o seu reduto, e cujas atividades ilegais, como o tráfico de droga e o contrabando de seres humanos no mar, potencialmente utilizadas para financiar estas redes terroristas, são outro motivo de preocupação.

Assistimos, pois, ao crescimento da concorrência geopolítica em África, com uma presença crescente de atores, tanto globais como regionais. Alguns deles não hesitam em utilizar forças irregulares em zonas de instabilidade, prejudicando assim os esforços internacionais para a paz e segurança, desestabilizando os países e as suas economias, bem como sendo cúmplices de violações dos direitos humanos.

As ameaças mais convencionais também poderão surgir no Mediterrâneo, pela utilização combinada de armas de negação de área e anti-acesso, como, por exemplo, minas, mísseis anti-navio ou utilização de submarinos por Estados do Norte de África *proxy* da Rússia, ou mesmo com o envolvimento direto desta. As operações de segurança marítima ganharão certamente importância acrescida face à desestruturação do continente africano e à proliferação de rotas de tráfico ilícito (armas, drogas, pessoas, bens), migrações massivas, atos de poluição voluntários ou acidentais, pesca ilegal, pirataria e terrorismo (Melo, 2019).

Tudo isto corrói a capacidade do sistema multilateral para prevenir e mitigar riscos e crises.

O futuro de África e do Mar Mediterrâneo é de elevada importância estratégica para a UE, para o seu desenvolvimento económico, para o comércio livre, para o transporte e para a segurança energética. No entanto, como vimos, existem ameaças à segurança marítima nestas regiões, propensas a criar instabilidade ou interferência regional, com potencial para limitar a passagem do tráfego marítimo, fator prejudicial às dinâmicas económicas dos Estados.

Neste contexto, as migrações por via marítima têm merecido particular atenção, muito devido às ondas de migrantes e refugiados a que se tem assistido no passado recente e na atualidade, decorrentes das fugas à violência e à fome, assim como às zonas de conflito no Médio Oriente e Norte de África, concretizando-se sob a forma de diversas rotas migratórias de entrada na UE, conforme se expõe na figura 2.



**Figura 2 - Rotas migratórias de entrada na UE**

Fonte: Centro de Informação Europeia Jacques Delors (EUROCID). Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/enquadramento-uniao-europeia-e-os-fluxos-migratorios-1>

Verifica-se que o Norte de África continua a ser um importante ponto de partida para os migrantes irregulares com destino à Europa, sendo que a escalada de conflitos violentos e anarquias na Líbia e na região do Sahel tornou estas rotas mais perigosas na última década. As redes transnacionais de tráfico e contrabando de seres humanos conduzem os migrantes e refugiados através do Sahara, em direção à costa da Líbia, da Argélia e de Marrocos, onde depois são transportados para a Europa, em pequenas e frágeis embarcações, através do Mediterrâneo.

A migração irregular está intimamente ligada ao contrabando de migrantes e a outras formas de crime organizado internacional, incluindo o tráfico de seres humanos, e pode afetar negativamente a estabilidade e a segurança europeia.

A instalação permanente de rotas a partir do Norte de África vai certamente afetar Portugal. A rota de El Jadida, Marrocos, para Faro tem sido utilizada para os migrantes evitarem o controlo efetuado pelas autoridades marroquinas a norte, apesar de ser uma rota de navegação mais difícil, com um percurso de, aproximadamente, 700 km. Na sequência do surgimento desta nova rota, a Marinha reforçou a sua vigilância e capacidade de atuação na zona marítima do sul.

A Agência FRONTEX, cuja missão é garantir o funcionamento, controlo e segurança das fronteiras externas da UE, em colaboração com os EM, reportou, no primeiro trimestre de 2022, o maior incremento de travessias ilegais nas fronteiras externas da UE desde a crise migratória de 2016, verificando-se mais de 40.300 deteções, demonstrativo dum acréscimo de 57% relativamente ao mesmo período do ano transato. Esta entidade destaca que duas das fronteiras europeias com maior pressão demográfica, e com impacto direto no Mediterrâneo e zona adjacente do Atlântico, sofreram um aumento bastante significativo de migrantes, conforme demonstra a figura 3, nomeadamente a rota do Mediterrâneo Oriental, cujos quantitativos tiveram um acréscimo de 132% relativamente ao período homólogo de 2021, e a rota da África Ocidental, que aumentou 70% no primeiro trimestre de 2022.

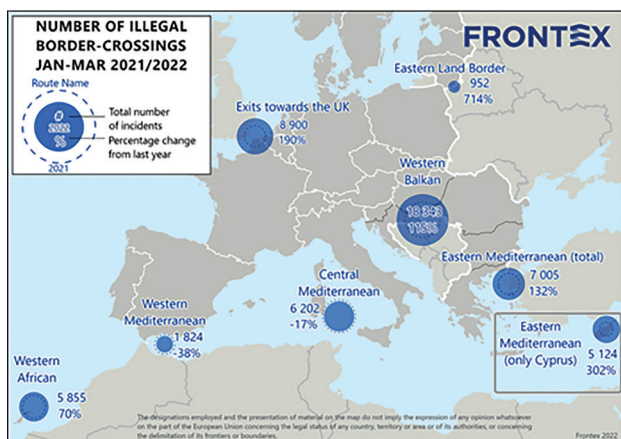


Figura 3 - Número de passagens ilegais nas fronteiras europeias JAN-MAR 2021/2022  
 Fonte: FRONTEX. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/q1-illegal-border-crossings-into-eu-highest-since-2016-vvVOak>

Gostaríamos, ainda, de fazer referência às ameaças à segurança causadas pelas alterações climáticas e a degradação ambiental, que têm vindo a provocar um aumento na frequência e na severidade dos desastres naturais, com graves consequências na segurança e no bem-estar de largas franjas populacionais. Estão também a trazer insetos transmissores de doenças, como a malária, o dengue, a febre-amarela e o zika, para áreas onde não são endémicos e durante períodos cada vez mais alargados, aumentando os riscos biológicos e a probabilidade de ocorrência de epidemias ou de pande-

mias. Também nesta área, o papel das Forças Armadas (FFAA) é determinante e reconhecido. Nas missões de apoio militar a emergências civis, confirmam-se as competências distintas das FFAA nas áreas do planeamento, da logística, do transporte estratégico, do apoio sanitário e da proteção nuclear, biológica, química e radiológica, bem evidentes durante o período da pandemia da doença COVID-19 (EMGFA, 2022). Cabe referir que, apesar do continente africano ser o que menos emissões produz, é dos que mais sofre com as alterações climáticas, com impactos em áreas como a saúde, a segurança alimentar e o desenvolvimento, o que causa deslocamentos populacionais para a Europa e aumenta a probabilidade da ocorrência de fenómenos ambientais extremos, entre outros acontecimentos com potencial impacto na segurança europeia.

Podemos, pois, constatar que os desafios globais e regionais nos países vizinhos do flanco sul aumentaram e salientaram a nossa interdependência mútua e a necessidade de estabelecer parcerias mais estreitas em matéria de segurança e defesa. Sublinhamos, em particular, que o terrorismo, o extremismo violento, a radicalização, as ameaças cibernéticas e híbridas, bem como o crime organizado e os crescentes desafios relativos à migração irregular, são ameaças importantes que afetam ambas as margens do Mediterrâneo e estão frequentemente interligadas. Neste contexto, o reforço da segurança dos países africanos continua a ser uma das principais prioridades da UE, o que é ainda mais importante numa altura em que assistimos a uma presença crescente dos concorrentes estratégicos, desde o Sahel até ao Corno de África.

Só as marinhas têm capacidade humana, tecnológica e material para garantir cabalmente a segurança marítima, a presença global e a recolha e disseminação de informação precisa para reforçar o conhecimento situacional marítimo, ao mesmo tempo que garantem a interoperabilidade com os meios aeronavais de países amigos e aliados, contribuindo para assegurar o acesso às vias de comunicação marítimas, bem como o respeito pelo direito internacional marítimo.

Cabe também referir que a implementação eficaz da boa ordem no mar depende da existência de unidades navais na área, capazes de proporcionar uma presença dissuasora contra os infratores e assegurar a sua provável interceção, caso pratiquem atividades ilícitas, podendo envolver longos períodos de patrulha. Também neste aspeto, os meios navais das marinhas dão garantias de uma presença duradoura e dissuasora no mar.

Por outro lado, desde a realização de visitas de rotina aos portos de nações e regiões de especial interesse, até à sustentação de demonstrações de apoio aos interesses de segurança regionais, as forças navais promovem as iniciativas diplomáticas no estrangeiro, ao mesmo tempo que tranquilizam amigos e dissuadem ameaças. A diplomacia naval e a cooperação com países terceiros, nomeadamente no respeitante ao desenvolvimento das suas capacidades para lidar com as ameaças à segurança marítima nas suas águas, são tarefas bastante relevantes para promover a agenda de segurança global e que, no caso de Portugal, só estão ao alcance da Marinha.



## **b. A guerra híbrida: A Doutrina *Gerasimov***

Embora o termo guerra híbrida tenha sido adotado mais de uma década antes, só recebeu a devida atenção após a anexação da Crimeia pela Rússia e as suas ações iniciais na Ucrânia Oriental, em 2014. Uma vez que as ações russas foram uma surpresa, tanto para os acadêmicos como para os decisores políticos, estes argumentaram o surgir de um conceito estratégico russo completamente novo, a que chamaram estratégia de guerra híbrida. Alegaram que a estratégia russa demonstrou uma mudança das capacidades militares tradicionais para meios não militares, incluindo uma forte dependência das operações de informação e uma exploração extensiva do ciberespaço.

O termo guerra híbrida foi cunhado por um major do Corpo de Fuzileiros norte-americano, William J. Nemeth, na sua tese de mestrado de 2002, onde, ironicamente, o utilizou para descrever as táticas, técnicas e procedimentos utilizados pelos rebeldes chechenos contra as forças convencionais russas.

O conceito de guerra híbrida foi usado, em fevereiro de 2013, num artigo do General Valeryi Gerasimov, Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas da Federação Russa, intitulado “*O Valor da Ciência na Predição*”, publicado na importante revista de defesa russa *Military-Industrial Courier*. Neste artigo, o General Gerasimov delineou a estratégia de guerra híbrida da Rússia, argumentando que “no século XXI, temos visto uma tendência para esbater as linhas entre os estados de guerra e paz. As guerras já não são declaradas e, tendo começado, prosseguem de acordo com um modelo desconhecido”. Além disso, Gerasimov sugeriu que as características do conflito passaram por uma mudança significativa e agora envolvem o uso de métodos informativos, políticos, económicos, cibernéticos, humanitários e outros métodos não militares. Argumentou, também, que as forças militares neste novo tipo de conflito desempenham um papel de apoio e sugeriu que “o papel dos meios não militares para atingir objetivos políticos e estratégicos tem crescido e, em muitos casos, tem excedido o poder da força das armas na sua eficácia”. Os meios militares tornam-se mais eficazes quando combinados com meios não militares, incluindo medidas políticas, económicas, de informação, humanitárias e outras.

Um ano mais tarde, Moscovo anexou a Crimeia, enquanto lançava uma incursão em partes da Ucrânia Oriental, alegando que se tratava de movimentos espontâneos e populares, geridos sem o envolvimento de pessoal ou meios militares russos. No entanto, haviam soldados a desempenhar papéis-chave e havia um patrocínio estatal, que lhes assegurava recursos e armamento moderno, embora atuassem mais como representantes dos interesses russos. Admitir o papel que as forças russas estavam efetivamente a desempenhar na Ucrânia teria exigido admitir a agressão. A pretensão era, portanto, que os indivíduos em causa fossem considerados como voluntários.

Em abril de 2017, o senador norte-americano Chris Coons advertiu que “a Rússia empregou entusiasticamente - e, até agora, com algum sucesso - a Doutrina de Gerasimov, empreendendo uma guerra encoberta e híbrida, não

declarada, contra o Ocidente”.

A figura 4 apresenta uma descrição simplificada das ideias do General Gerasimov que é frequentemente utilizada em artigos que discutem diferentes aspetos da estratégia de guerra híbrida russa.

A Rússia mudou o seu foco das capacidades militares tradicionais para meios não militares e considera a mente humana como o principal campo de batalha e, por isso, dá uma ênfase esmagadora às guerras da informação e

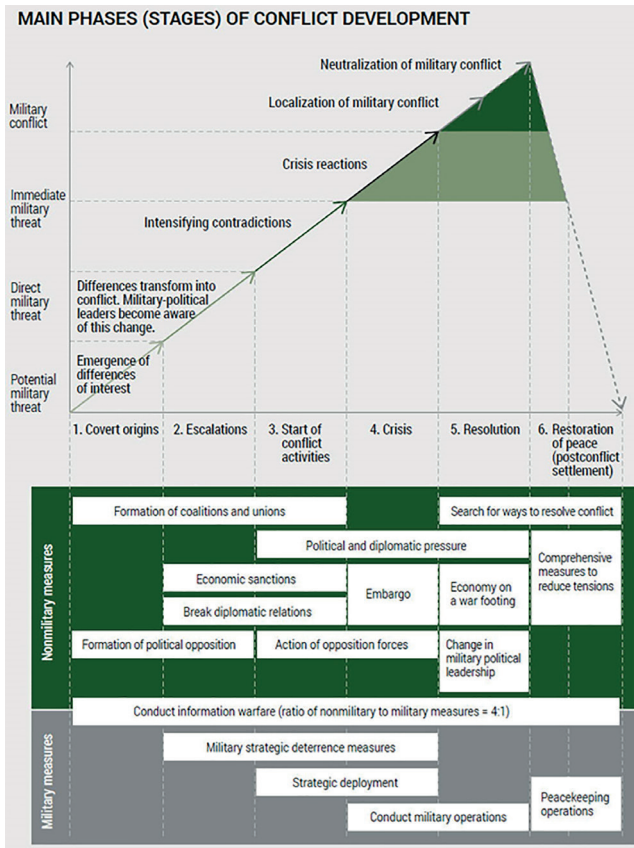


Figura 4 - Doutrina Gerasimov. Fonte: Dickey, Jeffrey V. (2015). *Russian Political Warfare: Origin, Evolution, and Application*, p. 221.

psicológica, bem como ao ciberespaço. Os russos utilizaram os meios de comunicação social para espalhar mensagens falsas e criar impressões enganosas para enfraquecer os opositores, especialmente junto da sua própria opinião pública.

Esta exploração maliciosa da informação é particularmente preocupante quando perpetrada ou orquestrada de forma coordenada, por atores estatais, com o objetivo de explorarem vulnerabilidades sistémicas, em todo o

espectro das funções críticas de uma sociedade (EMGFA, 2022).

O principal objetivo desta abordagem russa é reduzir a necessidade de empenhar o poder militar ao mínimo necessário, fazendo com que a população do opositor apoie o atacante em detrimento do seu próprio governo e país.

A NATO ficou alarmada com a anexação da Crimeia, por a Rússia ter posto em prática um “novo” tipo de guerra para o qual não estava preparada. Assim, em 2015, o Secretário-geral da NATO relatou que “a Rússia utilizou soldados por procuração, forças especiais não identificadas, intimidação e propaganda, tudo isto para colocar um denso nevoeiro de confusão; para ocultar o seu verdadeiro objetivo na Ucrânia; e para tentar a negação da sua credibilidade. Portanto, a NATO deve estar preparada para lidar com todos os aspetos desta nova realidade, de onde quer que ela venha. E isso significa que temos de olhar atentamente para a forma como nos preparamos; dissuadir; e, se necessário, defender contra a guerra híbrida”. Stoltenberg descreveu a guerra híbrida como “uma sondagem, um teste à nossa determinação de resistir e de nos defendermos”, mas também como um possível “prelúdio para um ataque mais sério; porque por detrás de cada estratégia híbrida, há forças convencionais, aumentando a pressão e prontas a explorar qualquer abertura”.

O conceito de guerra híbrida engloba estratégias fluidas e indiretas de confronto assimétrico, baseadas na surpresa, na velocidade e na criação rápida de situações iniciais de *fait accompli*, na tentativa de gerar um novo *status* quo vantajoso, sem declaração formal de guerra. As tentativas iniciais irão no sentido da desestabilização interna do adversário, usando, de forma integrada, dissidentes, insurgentes, separatistas e o crime organizado, auxiliados por forças externas, tanto irregulares como convencionais. Assim, este conceito emprega-se quando existe uma combinação de meios convencionais e não convencionais (ou irregulares) e decorre da perceção que o combate deixa de ser necessariamente cinético e pode ser travado em campos de batalha laterais, mas interconectados, que influenciam o desfecho final, como sejam a política, a diplomacia, a economia, a cultura, a religião, o ciberespaço, os *media*, a tecnologia, a psicologia e a perceção dos públicos-alvo. Os conflitos híbridos poderão vir a tornar-se a forma mais comum de os Estados prosseguirem os seus interesses num mundo a caminhar rapidamente para uma realidade multipolar/multicultural, associada aos processos económicos, tecnológicos e informacionais da globalização (Melo, 2019).

As ameaças híbridas correspondem a atividade coerciva e subversiva, desenvolvida por atores estatais e não estatais, que exploram deliberadamente as vulnerabilidades do oponente (ao nível do governo, da população e dos serviços e estruturas que os suportam), com recurso a uma vasta gama de métodos e meios (políticos, financeiros, informacionais, cinéticos e/ou cibernéticos), procurando desgastar os pilares das sociedades ocidentais, mantendo o nível de atuação abaixo do limiar do tradicional conflito armado, minando a coesão social e dificultando o desenvolvimento económico e o bem-estar (Monteiro, 2020).

Dependendo da situação, os atores híbridos selecionarão – como se escolhe num menu – as formas de coação que melhor contribuam para o enfraquecimento físico e psicológico do inimigo e para a consecução dos seus objetivos, com os efeitos a serem potenciados pela utilização de novas tecnologias e pela exploração do ciberespaço e da comunicação social. No futuro, este será o modelo de referência da maior parte das guerras. Daí a necessidade de se conhecer e estudar esta forma de aproximação aos conflitos, que não pode ser encarada como um assunto estritamente militar, pois a guerra híbrida consiste numa estratégia de largo espectro, que visa sobretudo os líderes políticos e as populações em geral, procurando afetar e condicionar a sua capacidade e a sua vontade de decidir e de atuar. Dessa forma, só através de estratégias holísticas e multidimensionais, que façam uso de todos os elementos do poder nacional, se conseguirá enfrentar as guerras híbridas do futuro (Monteiro, 2015).

A sistematização das ameaças híbridas teve bastante aceitação na Aliança, pois permitiu incorporar num conceito único os desafios de segurança do flanco leste (muito associados à postura assertiva da Rússia) e do flanco sul (mais ligados às várias formas de instabilidade “importadas” do Norte de África e do Médio Oriente, como o terrorismo, a proliferação de armamento e, mesmo, as migrações irregulares). Ou seja, foi um conceito que permitiu agregar os desafios de segurança numa abordagem omnidirecional, i.e., a 360 graus, pois o terrorismo, as migrações irregulares e o crime organizado não são um problema só para a África e o Médio Oriente, mas também para os europeus (Monteiro, 2020).

A NATO assume que a segurança do flanco sul do continente europeu tem um impacto na segurança de todos os aliados. O novo Conceito Estratégico, de junho de 2022, identifica desafios de segurança ligados a questões demográficas, económicas e políticas no Norte de África, no Sahel e no Médio Oriente, alertando para o potencial agravamento de conflitos, referindo as mudanças climáticas, mas também a fragilidade provocada pela segurança alimentar, o risco do terrorismo e a guerra híbrida. Estas ameaças requerem uma ação conjugada dos atores estatais e não estatais, designadamente da NATO e da UE, ajustando as suas missões e meios para uma lógica de cooperação alargada.

A Rússia, ou atores por ela patrocinados, estão constantemente a refinar e a reforçar as suas táticas, técnicas e procedimentos, tais como a instrumentalização da migração irregular, bem como a coerção visando a nossa segurança económica e energética.

No Sahel, que está a menos de 2.000 km das fronteiras da Europa, há problemas relacionados com a estabilidade política e, sobretudo, uma tendência autocrática que preocupa os países europeus. Por outro lado, a situação de segurança é frágil, devido à diversidade de organizações e grupos armados que proliferam na região. Esta instabilidade política abre espaço para a crescente influência da Rússia, especialmente através da presença de grupos paramilitares russos e de campanhas híbridas que criam desafios à UE, porque a segurança da União depende da estabilidade dos nossos vizinhos a sul.

Um dos países africanos em que é mais evidente a influência da Rússia é o Mali, para onde foram destacados centenas de conselheiros militares, bem como mercenários do grupo paramilitar privado *Wagner*, alegadamente para treinar as forças de segurança do Mali. Moscovo está a delegar no grupo *Wagner* a tarefa de abrir portas no continente africano, pois, oficialmente, este grupo não está incorporado na estratégia russa, mas o que vemos é que surge sempre que há alguma instabilidade, para depois ajudar a assegurar a posição dos novos detentores do poder que já haviam construído relações com a Rússia. O grupo *Wagner* também está ativo na República Centro-Africana, onde tem sido acusado de graves violações dos direitos humanos. Neste país, os paramilitares russos chamaram especial atenção após terem produzido um filme no qual são retratados como defensores da nação contra os rebeldes locais.

Assim, a Rússia vem aumentando a sua cooperação com países do Sahel nos últimos anos, numa estratégia que se baseia na desestabilização da Europa. Nesta estratégia, usam não apenas o instrumento militar, mas também a sociedade civil, como se constata pelo uso de bandeiras russas nas manifestações malianas e pelo facto de os líderes da sociedade maliana serem pró-russos. Veem a Rússia como um parceiro que não vai impor qualquer tipo de visão acerca do que os Estados devem fazer em termos de democracia, o que gera confiança do lado africano, principalmente devido ao seu histórico de colonização com países europeus. Esta estratégia russa é aplicada em vários países do Sahel, onde os russos se posicionam bem na sociedade civil, por meio de campanhas de desinformação e de um relacionamento estreito com os líderes africanos. Fazem isto em troca de proteção dos líderes e da execução de operações de antiterrorismo, sem considerações acerca dos direitos humanos, da forma de governação ou outras considerações que os europeus exigem sempre que trabalham com os países africanos.

Países como o Sudão, o Chade, a República da Guiné e a Guiné-Bissau viram comprometida a sua estabilidade e os seus processos democráticos, tendo sido palco de golpes de Estado ou tentativas em 2021, sendo de realçar que a maioria dos militares por trás das ações tinha recebido treino militar patrocinado pela Rússia.

A utilização das crises de uma forma oportunista, inclusive através da utilização de desinformação e de mercenários, como o grupo *Wagner*, e a desestabilização provocada pela Rússia no Norte de África e na África Subsariana, a sua doutrina da guerra híbrida e o conceito da NATO da defesa a 360 graus, colocam os países a sul do Mediterrâneo numa zona de fratura e conflito futuro, em que a utilização da fome, migrações em massa, redes de crime organizado e tráfico de armas e de droga passarão a estar, muito provavelmente, coordenados numa estratégia russa para atingir os interesses europeus e a segurança europeia a partir de África.

A esta penetração e desestabilização russa, acresce que, nos últimos anos, África testemunhou mudanças nos padrões de migração, um fenómeno que se tornou dinâmico e extremamente complexo. Devido a uma multiplicidade de fatores, que incluem más condições socioeconómicas, instabilidade política e

conflitos, a migração irregular tem vindo a aumentar no continente africano e, para algumas comunidades, tornou-se uma estratégia de sobrevivência.

Cada vez mais, a migração é usada como uma arma que está a ser apontada à UE, como forma de explorar as suas divisões políticas e medos públicos sobre a imigração descontrolada. Para além das migrações, outras ferramentas destinadas à desestabilização social e política da UE e à minagem da ordem democrática liberal liderada pelos EUA, como ataques cibernéticos e desinformação, são refinadas na sofisticada doutrina militar de guerra híbrida de Moscovo.

Estes fluxos migratórios, associados ou não à ação russa no Norte de África e no Sahel, e o impacto que poderão ter na segurança nacional e europeia, são o principal fator que nos leva a empenhar pessoas e meios navais no Mediterrâneo, em apoio à Agência FRONTEX.

A resposta a estas ameaças híbridas passa por aumentar a resiliência nacional, o que assenta num conjunto de capacidades civis críticas que é necessário manter e proteger, com uma resposta musculada, só possível com uma colaboração efetiva das FFAA, garantindo um contributo cada vez mais significativo num ambiente de segurança complexo, em que muitas das respostas às ameaças contemporâneas não são exclusivamente militares e em que a fronteira entre as situações de paz e de conflito se encontra cada vez mais diluída (EMGFA, 2022).

Por fim, gostaríamos de referir que a Rússia também se envolve em atividades “híbridas” abaixo da superfície do oceano, através de interferências com cabos submarinos de que o mundo atual tanto depende, usando, frequentemente, navios de investigação científica para esconder este tipo de ações ilícitas no fundo do oceano. Com efeito, os russos utilizam navios de investigação oceanográfica, como o *Yantar*, para conduzir missões de vigilância e de recolha de informações em zonas de passagem de cabos submarinos, incluindo no flanco sul, mais concretamente, no Mar Mediterrâneo, de que é exemplo a observação deste navio, em 2016, a operar perto da Síria (Gresh, 2020).

No mar, o combate a estas ameaças omnidirecionais e multidimensionais só é possível com recurso a meios navais das marinhas, enquadrados no conceito de duplo uso, e interoperáveis com os meios de países amigos ou aliados, num quadro de atuação baseado na cooperação e na segurança cooperativa.

### **c. As disputas e presença de potências globais e regionais no Mediterrâneo**

A presença mais ameaçadora e proativa da Rússia no Mediterrâneo faz parte da maior estratégia de Putin para o Médio Oriente e o Mediterrâneo, observada, especialmente, após a anexação da Crimeia, altura a partir da qual Putin passou a empenhar as forças navais russas no Mediterrâneo com maior frequência. A Rússia vê o Mediterrâneo, cada vez mais, como uma

nova primeira linha de defesa para proteger os seus bens recentemente obtidos na região do Mar Negro (Gresh, 2020).

De facto, com o ressurgimento da Rússia, estamos a ver padrões agressivos de comportamento marítimo pontilhando o Mediterrâneo, especialmente no Mar Negro e no Mediterrâneo Oriental. Embora a frota russa não seja a mesma da vasta armada soviética, ainda é bastante capaz de desafiar os interesses ocidentais.

Parece-nos evidente que Vladimir Putin vê o seu país como uma potência mediterrânica e a força dominante no Mar Negro, sendo a relação da Rússia com o regime sírio e a Crimeia fulcrais para atingir tais desideratos.

O ressurgimento da Rússia como potência marítima no Mediterrâneo, em 2015, e a reativação da sua base naval no porto sírio de Tartu, para sustentar uma maior presença russa no Mediterrâneo, suscitaram sérias preocupações, bem evidenciadas pelo papel central do país no prolongado conflito sírio e pelo seu intrometimento na situação caótica da Líbia, conduzindo uma guerra híbrida. Alguns especulam mesmo que a Rússia espera tornar o porto de Tartus suficientemente grande para atracar um porta-aviões (Gresh, 2020).

Os “barris de pólvora” sírio e líbio não só perturbam os equilíbrios geopolíticos na região, como contribuem para a securitização do Mediterrâneo através de uma maior presença militar.

Embora a marinha chinesa tenha assumido uma posição mais diplomática no Mediterrâneo e não seja tão robusta como a da Rússia, a sua presença tem-se tornado mais notória nos últimos anos, especialmente desde o espletar da crise Líbia (Gresh, 2020).

Os abundantes investimentos económicos da China em portos e infraestruturas chave em Estados como Itália, Espanha, Grécia e Turquia têm sido interpretados como apoiando os planos de expansão económica do país, tal como a sua crescente presença militar na região. Mais investimentos no setor marítimo significam maior necessidade de garantir a segurança das infraestruturas e das rotas marítimas, através de meios navais chineses.

As ambições crescentes da China na região também podem ser verificadas pelos seus exercícios navais conjuntos com a Rússia, no Mediterrâneo Oriental, e a importância crescente da região para a sua Iniciativa *Belt and Road*.

A China e a Rússia estão hoje mais sincronizadas e é provável que a sua relação se torne mais forte num futuro próximo, à medida que aumentam a sua interoperabilidade através da realização deste tipo de exercícios e continuam a remodelar a ordem regional e global. A Rússia e a China parecem estar em sincronia e beneficiar mutuamente da sua cooperação alargada, o que poderá colocar problemas à OTAN, à UE e aos EUA no futuro (Gresh, 2020).

Os interesses da China no Mar Mediterrâneo são de natureza mais geoeconómica, por enquanto, enquanto que os esforços da Rússia estão mais ligados às preocupações de segurança nacional e de acesso para além do Mar Negro. Juntas, a Rússia e a China, começaram a desafiar o *status quo*, tentando “reordenar” uma região, ainda, dominada pela Europa Ocidental, a OTAN, e os EUA (Gresh, 2020).



Assiste-se, pois, a um aumento da atividade naval chinesa e a mais interações entre a Rússia e a China no flanco sul.

O Mediterrâneo representa um eixo vital de trânsito de petróleo e gás destinado aos mercados da UE e dos EUA. Além disso, a produção de petróleo e gás está a tornar-se cada vez mais relevante, o que é um fator que acrescenta “combustível” às tensões já existentes no Mediterrâneo, designadamente no que diz respeito às disputas territoriais sobre zonas económicas exclusivas e delimitação de fronteiras marítimas entre a Turquia, o Chipre e a Grécia. Tudo isto porque à volta de Chipre existem campos de gás natural e petróleo.

As ações da Turquia não são apenas preocupantes para os países europeus, mas também para outros Estados mediterrânicos, como o Egito e Israel, com os quais o confronto se manifesta tanto em questões energéticas no Mediterrâneo Oriental como no conflito civil na Líbia.

A todo este “caldeirão”, acrescentamos que a Grécia e a Turquia têm disputas sobre o Mar Egeu e as ilhas que constituem o seu belo arquipélago, o Mar Negro tem disputas entre a Rússia, a Geórgia e a Ucrânia, Israel continua em desacordo com a maioria dos seus vizinhos e que as tensões relacionadas com a soberania dos territórios cipriotas continuam bem presentes.

Naturalmente, que não poderíamos deixar de referir o crescente revisionismo russo, materializado da forma mais brutal pela recente invasão da Ucrânia, o que poderá originar uma maior presença de forças navais da NATO no Mar Mediterrâneo, sendo a Marinha o órgão do Estado que contribui para estas forças.

Como resultado, temos assistido a uma militarização generalizada do Mediterrâneo - seja da NATO, dos EUA, da Rússia ou da China -, o que tem desencadeado receios de possíveis acidentes, colisões inadvertidas ou mal-entendidos, que podem rapidamente escalar para algo mais hostil.

No final de agosto de 2020, a Grécia, a Itália, a França e Chipre participaram em exercícios conjuntos no Mediterrâneo Oriental, como sinal claro do compromisso de manter o Estado de direito nessa parte do mar.

Todos estes desafios descrevem o Mediterrâneo como um lugar perigoso e instável. Assim, torna-se importante assegurar uma presença militar ocidental credível no Mar Mediterrâneo, com meios capazes de dissuadir potenciais ameaças, interoperáveis com marinhas amigas ou aliadas, com capacidade para recolher dados e transmitir para terra, em tempo real, informações vitais para a segurança regional, usando meios seguros e, não menos importante, com versatilidade para poderem ser empregues, em simultâneo, em várias missões relacionadas com a segurança do Mediterrâneo, quer sejam no âmbito da UE, da NATO ou de âmbito multilateral.

Esta versatilidade/flexibilidade, para além de maximizar o emprego dos meios, permitindo que sejam empenhados em mais que uma missão em simultâneo, tornando-se, portanto, mais económica e valiosa no contributo para as organizações internacionais de que Portugal faz parte, também significa a capacidade de alterar a missão/tarefa de forma quase instantânea,



sem ser necessário regressar ao porto, o que só está ao alcance dos meios navais das marinhas. Assim, os meios navais nacionais a operar numa área de interesse, neste caso no Mar Mediterrâneo, estarão na vanguarda para contribuir, de imediato, para a garantia da segurança, da paz e do bem-estar, no âmbito da resposta das organizações internacionais de que Portugal faz parte. Como exemplo académico, consideremos um navio atribuído à FRONT-TEX que pode, de imediato, passar a fazer a deteção, seguimento e relato de uma força naval ou submarino de interesse que navegue no Mediterrâneo ou, em resultado de uma catástrofe natural no Norte de África, dirigir-se para costa e dar apoio a uma população sinistrada ou, ainda, abordar ou interrogar um navio suspeito de transportar armas para a Líbia ou suspeito de ligações a atividades terroristas.

Deste modo, as forças navais oferecem opções à medida que os acontecimentos se desenrolam e, com o mínimo ou nenhuma alteração de pessoal ou equipamento, podem proporcionar aos decisores opções a nível tático, operacional ou estratégico.

Dado que no momento da redação deste texto, infelizmente, a guerra na Ucrânia continua em curso, gostaríamos de terminar este subcapítulo, mais direccionado para o confronto/rivalidade entre Estados, com uma breve reflexão sobre o impacto mais direto desta guerra na atividade marítima e que mais está a afetar o mundo globalizado. Referimo-nos às interrupções significativas em algumas das principais rotas comerciais marítimas, com sérias implicações para a cadeia de suprimentos global, especialmente as exportações de trigo para países em desenvolvimento, impactando negativamente na sua segurança alimentar e no seu desenvolvimento económico.

Centenas de milhões de pessoas em todo o mundo dependem desses suprimentos, sendo os países africanos os que têm maior probabilidade de serem atingidos por uma redução nas exportações de cereais da Rússia e da Ucrânia. A fome causada em África pode ter impactos na segurança europeia, devido ao aumento do risco do surgimento de conflitos e de agitação social, à escassez de alimentos e às recessões induzidas pela inflação, com impacto no incremento dos fluxos migratórios provenientes do flanco sul. Mais uma vez, entramos na estratégia híbrida russa, através do uso da comida como arma de guerra.

As forças navais, pelas suas capacidades ímpares e já referidas ao longo do texto, poderão ter um papel determinante na garantia da segurança das vias de comunicação marítimas, bem como na escolta a navios de transporte dos alimentos acima referidos, podendo dar um contributo inestimável e imensurável para a prosperidade, segurança e bem-estar de milhões de pessoas.

Quanto ao impacto puramente naval da guerra na Ucrânia, não queremos arriscar as possíveis consequências futuras, para além dos resultados mais esperados sempre que a ameaça militar é mais iminente e a guerra entra no debate público - a corrida ao armamento. Neste âmbito, nunca é demais lembrar que as marinhas e as suas capacidades não se improvisam, precisam de estabilidade e planeamento a longo prazo. Uma esquadra moderna leva, seguramente, mais de 10 anos para ser projetada e construída.

## **IV. O modelo do duplo uso: atuação nacional e internacional**

No início deste século, num mundo onde recrudescem estratégias híbridas, num espaço aberto a todo o tipo de atores, como é o espaço marítimo, uma marinha com uma visão holística sobre o mar estará necessariamente mais preparada e adaptada que uma outra com um foco unicamente militar. Assim, no mar, o modelo de atuação, pela própria natureza dos atores (estatais e não estatais), dos fenómenos (humanos e naturais) e das atividades (económicas, políticas, militares, criminais, lazer e outras), deve ser essencialmente transversal e holístico.

Países com dimensão reduzida e poder limitado veem-se confrontados com a impossibilidade de sustentar organizações marítimas diferenciadas, suficientemente eficazes, com focos específicos em diferentes tipologias de atividades, como sejam a defesa, a fiscalização ou a busca e salvamento. A par desta dificuldade expressa, a multiplicação de atores estatais, com responsabilidades sobre o mar, contribui frequentemente para atuações incoerentes e dessincronizadas.

É neste contexto que Melo (2019) considera ser mais adequado, exequível e económico, centrar a maioria das funções operativas no mar numa única organização que, por razões de escala, consiga obter a mais elevada racionalidade na aquisição, manutenção, operação e sustentação dos meios. Tal implica optar por uma marinha multifunção, de capacidade oceânica, que desempenhe as funções tradicionais das Marinhas de Guerra e das Guardas Costeiras, ao invés de pulverizar recursos, estruturas e competências por mini-marinhas, com custos muito mais elevados para o Estado português e que não conseguem congregiar a necessária escala, sofisticação e valor agregado para corresponder a desafios operacionais cada vez mais complexos. Uma marinha assim concebida será o órgão do Estado com obrigação de apoiar todas as entidades que, em razão das suas competências e do espaço, tenham que atuar no mar.

Neste quadro, a Marinha assegura a atuação em duas vertentes complementares, interligadas e coexistentes, por vezes, difíceis de distinguir - uma essencialmente militar e outra não militar, a partir de um núcleo comum, dessa forma consubstanciando o modelo de duplo uso. Fazem parte deste núcleo comum, entre outros, as bases de apoio, o sistema de manutenção e reparação, o sistema logístico, a componente humana, a cultura organizativa e operacional, o sistema financeiro e contabilístico, e os sistemas de comando, controlo, comunicações e informações. A atuação militar é dirigida para a dissuasão e a defesa militar, vertentes em que a Marinha contribui para a ação conjunta com os outros ramos das FFAA, bem como para a ação combinada, com países aliados ou parceiros. Já a atuação não militar está vocacionada para a segurança marítima, para a afirmação da autoridade do Estado no mar, para o apoio na resposta a emergências civis e para a pro-

moção do desenvolvimento económico, científico e cultural. Cabe referir que, em ambas as vertentes de atuação, a Marinha exerce ainda uma função de apoio à política externa do Estado, mantendo-se relevante nas nossas alianças e parcerias, e capaz de contribuir, à escala do país, para a segurança mundial (Melo, 2019).

Importa referir que as operações navais podem ser iniciadas com pendor não militar e passarem rapidamente para uma atuação militar. A versatilidade e capacidade de resposta necessárias para efetuar esta mudança repentina de foco de atuação só estão ao alcance dos navios das marinhas.

A Marinha tem aplicado esta modalidade de atuação dupla, sempre que possível, no empenhamento dos seus meios navais no Mar Mediterrâneo, designadamente atribuindo navios, em simultâneo, à Operação *Sea Guardian* e às Operações da Agência FRONTEX, ou à Operação *Irini* em simultâneo com a Operação *Sea Guardian*, como veremos nos capítulos seguintes.

Neste quadro do duplo uso, gostaríamos, ainda, de realçar as capacidades dos futuros Navios de Patrulha Oceânica (NPO), cujo processo de aquisição está a decorrer, concebidos para maximizar a flexibilidade de atuação numa perspetiva de duplo uso, assegurando missões de âmbito não militar (Busca e Salvamento (*Search And Rescue – SAR*), prevenção e combate a atividades ilegais, fiscalização da pesca e prevenção e combate à poluição do mar) e possuindo capacidades multifunções que lhes alargam o espetro de emprego operacional e permitem dar resposta a missões militares de média intensidade, com particular realce para a luta antissubmarina, a projeção de força, o apoio a operações especiais e a guerra de minas.

Dados estatísticos mostram que os custos de operação e manutenção são, em média, quase três vezes superiores aos de aquisição, no ciclo de vida de um navio (figura 5). Nesta proporção não estão incluídos todos os outros custos, com as infraestruturas, o pessoal de apoio, a formação e toda uma panóplia de necessidades de sustentação macro da Marinha como um todo, o que agravaria ainda mais a relação. Mesmo numa marinha muito eficiente, por cada unidade monetária despendida em operação (diferença entre os navios estarem atracados e a navegar) serão gastas duas unidades monetárias em manutenção, duas em investimento e sustentação de infraestruturas e cinco em pessoal, ou seja, uma relação de um para dez. O que estes dados mostram é que os custos operacionais são cerca de 10% dos custos de sustentação de uma organização que opere no mar e que a proliferação de meios por diferentes organizações multiplicará esses custos se cada organização resolver montar um sistema de sustentação próprio (Melo, 2019).

Tendo em conta a desproporção entre os desafios que Portugal enfrenta no mar e os recursos de que dispõe, só uma grande racionalização destes últimos permitirá que tais desafios sejam enfrentados com uma probabilidade mínima de sucesso.

No âmbito da cooperação interagências, quer o Conceito Estratégico da NATO, quer a Bússola Estratégica da UE, identificam o imperativo do reforço da cooperação com os parceiros regionais e das parcerias estratégicas entre a NATO e a UE, para fazer face às ameaças e desafios comuns. Este desiderato é um incentivo à cooperação internacional e multilateral como

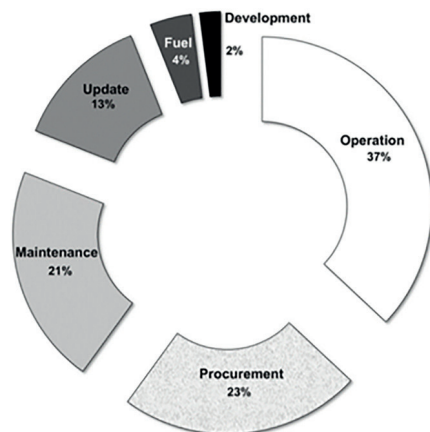


Figura 5 - Distribuição de encargos com os meios navais

Fonte: Kirchberger, Sarah (2015). *Assessing China's Naval Power: Technological Innovation, Economic Constraints and Strategic Implications*. Heidelberg, Alemanha: Springer.

fundamental para incrementar a segurança marítima global. No caso concreto do Mediterrâneo, estas sinergias permitem a articulação e complementaridade dos meios empregues em operações navais das duas organizações, concretamente, a Operação *European Union Naval Force Mediterranean* (EU-NAVFOR MED) *Irini*, da UE, e a Operação *Sea Guardian*, da NATO, e permitem, também, a troca de informações que incrementa a consolidação do conhecimento situacional marítimo e a prestação de apoio logístico mútuo. Cabe referir que, numa base rotativa, as duas organizações presidem ao mecanismo *Shared Awareness and De-Confliction mechanism in the Mediterranean* (SHADE MED), como principal fórum para a partilha de informação e coordenação de esforços.

É igualmente reforçada a pretensão do aumento da interoperabilidade, o desenvolvimento de capacidades conjuntas e a partilha entre os EM, recorrendo-se a iniciativas no âmbito da defesa colaborativa.

Assinada pelos Presidentes da Comissão Europeia e do Conselho Europeu, e pelo Secretário-Geral da NATO, a declaração conjunta UE-NATO, de 2016, afirma que estas organizações devem urgentemente “alargar e adaptar a nossa cooperação operacional, incluindo no mar”, aumentar a partilha de conhecimento situacional marítimo, e coordenar melhor e reforçar mutuamente “as atividades no Mediterrâneo e noutros lugares”.

Esta proposta foi alargada em dezembro de 2017, quando a UE e a NATO decidiram aprofundar a sua experiência no Mar Mediterrâneo e no Corno de África, a fim de explorar “outras possibilidades de apoio logístico mútuo e partilha de informação sobre atividades operacionais”, designadamente segurança marítima.

A maioria das ameaças à boa ordem no mar são transnacionais, pelo que a manutenção desta ordem e a defesa dos interesses marítimos dos Estados requerem a cooperação multinacional e exigem uma abordagem holística, porque são do interesse da comunidade marítima como um todo.

Uma vez que os objetivos são comuns, a capacidade de um país para defender os seus próprios interesses marítimos assenta na sua aptidão para operar ao lado de outros que fazem o mesmo para defender os seus interesses, o que exige elevados níveis de interoperabilidade.

Cada vez é mais comum a ocorrência de missões de capacitação das Marinhas e Guardas Costeiras dos Estados costeiros, especialmente de Estados africanos, para que estes desenvolvam o seu poder naval. No caso concreto de Portugal, a Marinha, com a sua vasta experiência em missões de segurança marítima, é a entidade mais capaz para dar a formação e o treino necessários para que estes Estados tenham condições para garantir a segurança marítima nas águas sob a sua soberania ou jurisdição. A título de exemplo, refere-se o empenhamento do NRP *Zaire*, desde 2018, na Missão de Apoio à Fiscalização dos Espaços Marítimos e de Capacitação Marítima da Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe. Nesta missão, o navio realiza atividades de vigilância nos espaços marítimos sob a soberania ou jurisdição daquele país. De notar que o NRP *Zaire* opera com uma tripulação mista portuguesa e santomense. É isto que, de facto, torna esta missão única e permite uma extraordinária acumulação de cooperação, conhecimento e experiência, com resultados notáveis.

As marinhas são os órgãos do Estado melhor dotados de recursos humanos, técnicos e operacionais para executar o tipo de ações acima elencadas, designadamente, para manter elevados níveis de cooperação e interoperabilidade com os meios de países amigos ou aliados.

Ainda no âmbito da cooperação, gostaríamos de destacar que sempre que um navio da Marinha atraca num porto estrangeiro atua como um “embaixador”, projetando influência e fornecendo um sinal claro do apoio ao governo do Estado costeiro, que tem um impacto tanto a nível interno como internacional. Para além desta atividade diplomática, no porto, os meios navais podem prestar apoio à capacitação do Estado costeiro para lidar com as ameaças à segurança marítima que se manifestam, ou podem vir a manifestar, nas suas águas. Paralelamente, enquanto a presença naval proporciona uma demonstração clara de compromisso com parceiros e aliados, também dissuade potenciais adversários.

Consideramos, pois, que o emprego de meios da Marinha nas operações e iniciativas em curso para mitigar as ameaças vindas do flanco sul, designadamente as operações realizadas no Mar Mediterrâneo, de que se destaca o apoio à Agência FRONTEX, é uma opção inteligente, pois aumenta a eficácia e a eficiência da aplicação do poder naval.

## V. Participação da Marinha em operações no flanco sul

A Marinha tem contribuído, de forma contínua e relevante, para o combate às ameaças que surgem do flanco sul da Europa Ocidental, permanecendo ativa na persecução da segurança marítima nos espaços contíguos ao mar sob soberania ou jurisdição nacional, seja no Oceano Atlântico, seja no Mar Mediterrâneo.

Enquanto ramo das FFAA, a Marinha constitui-se como o agente do Estado que corporiza uma presença estratégica permanente no mar, nomeadamente, na projeção de Portugal como um parceiro indispensável para a promoção da paz e da segurança marítima ao longo da costa Ocidental de África e no Mar Mediterrâneo. Como tal, a Marinha desenvolve operações militares de carácter bilateral ou multilateral, com diversos parceiros, autonomamente ou no quadro da UE ou da NATO, seja no Oceano Atlântico, particularmente ao longo da Costa Ocidental de África, seja no Mar Mediterrâneo.

Especificamente no quadro da NATO, as forças navais permanentes contemplam quatro grupos estruturados segundo o modelo de força-tarefa, com diversos meios e respetivos comandos e estados-maiores multinacionais, dos quais fazem parte os *Standing NATO Maritime Group 1 e 2* (SNMG1 e SNMG2) e os *Standing NATO Mine Countermeasures Group 1 e 2* (SNMCMG1 e SNMCMG2), cuja função primária é dotar a NATO de uma capacidade permanente e de disponibilidade imediata para conduzir operações navais.

A Marinha tem participado regularmente, desde o final da década de 1960, nas forças navais permanentes da Aliança. Com maior notoriedade, participou nas operações navais da NATO ao largo da ex-Jugoslávia, durante a primeira metade da década de 1990, e na Operação *Active Endeavour*, de 2001 e 2016. Desde 2016, a Marinha tem participado na Operação *Sea Guardian*, que “substituiu” a Operação *Active Endeavour*, no Mar Mediterrâneo (Monteiro, Pinto & Pedra, 2018).

A Operação *Sea Guardian* é a principal operação naval da NATO, estabelecida com a finalidade de promover a segurança marítima, de forma a garantir a liberdade de navegação e a manutenção do conhecimento situacional marítimo, com foco nas atividades de tráfico de estupefacientes, armas e pessoas, contraterrorismo marítimo, vigilância do tráfego marítimo, poluição marinha, edificação de capacidade em países parceiros da NATO, ações de interdição marítima e proteção de infraestruturas críticas (NATO, 2021).

A Marinha tem integrado diversos meios nesta operação, nomeadamente submarinos da classe “Tridente”, anualmente, desde 2016, e fragatas, como em 2017, ano em que ocorreu a participação das fragatas NRP *Bartolomeu Dias* e NRP *D. Francisco de Almeida* na operação. Durante o ano de 2022, a Marinha empenhou na Operação *Sea Guardian*:

- Um NPO, o NRP *Viana do Castelo*, como navio-chefe da Operação, durante trinta dias, no Mediterrâneo Ocidental;
- Um submarino, o NRP *Arpão*, durante sessenta dias.

Ainda no quadro da NATO, a Marinha, durante o ano de 2022, participou na SNMG1 com uma fragata, durante quatro meses, e na SNMCMG2 com um NPO, por sessenta dias, este último, no Mar Mediterrâneo e no Mar Negro, com a missão principal no âmbito da guerra de minas, mas preparado para cumprir outros tipos de tarefas e missões humanitárias, operações de busca e salvamento, patrulha marítima e inativação de engenhos explosivos.

Por último, ainda no que diz respeito à NATO, realça-se a participação portuguesa no NATO *Hub-South*, localizado em Nápoles, no NATO *Joint Force Command Naples*, com três militares. Esta participação permite a Portugal acompanhar as atividades e os planos da NATO para o flanco sul, estando, aliás, prevista a constituição de *mobile training teams*, com participação portuguesa, que irão disponibilizar treino e assessoria a países do Norte de África, para os capacitar para melhor detetarem e combaterem as ameaças à sua segurança que se manifestam no mar ou a partir do mar.

Já no quadro da UE, a Marinha tem participado na EUNAVFOR MED - Operação *Sophia*, de 2016 a 2020, e, desde abril de 2020, na Operação *Irini*, que “substituiu” a Operação *Sophia*, no Mar Mediterrâneo. Enquanto a Operação *Sophia* foi instituída para desmantelar o modelo de negócio dos passadores de migrantes irregulares e dos traficantes de seres humanos na zona sul do Mediterrâneo Central, o âmbito da Operação *Irini* foi alargado para fazer cumprir o embargo ao armamento imposto pela Organização das Nações Unidas (ONU) à Líbia, contribuindo desta forma para o processo de paz no país (EUNAVFOR MED, 2022). A participação da Marinha nestas Operações tem englobado militares incorporados em permanência nas estruturas do seu comando e estado-maior e a atribuição de um submarino à EUNAVFOR MED, desde 2016, em simultâneo com a participação na Operação *Sea Guardian*.

Assim, tanto na Operação *Irini* como na Operação *Sea Guardian*, é de realçar a participação da Marinha como qualitativamente diferenciadora, através de meios valiosos em termos de recolha de informações e compilação de informação situacional, os submarinos da classe “Tridente”.

No Oceano Atlântico, a Marinha está continuamente presente, naturalmente, através das missões de vigilância das águas sob soberania ou jurisdição nacional. Sendo de salientar como missões de natureza essencialmente militar, o acompanhamento e a monitorização de meios militares da Rússia, o acompanhamento ou a intervenção em navios suspeitos no quadro da repressão do terrorismo e da criminalidade transnacional e a monitorização das atividades de navios ao serviço de Estados estrangeiros em proximidade ao território português ou em águas sob jurisdição nacional.

Também no Oceano Atlântico, ao longo da costa ocidental de África, a Marinha tem conduzido inúmeras operações nacionais, bilaterais ou multilaterais, das quais as mais visíveis e impactantes têm sido as missões no âmbito da Iniciativa *Mar Aberto*, que ocorrem desde 2008. Esta Iniciativa



contribui para a Cooperação no Domínio da Defesa de Portugal com países africanos, bem como para a implementação da Estratégia de Segurança Marítima da UE, abrangendo atividades focadas em treino combinado e capacitação de parceiros africanos, assim como atividades no âmbito da vigilância e repressão de ilícitos marítimos, da diplomacia naval e do apoio à política externa do Estado (Ribeiro, 2021). Cabe referir que os navios da Marinha que são atribuídos à Iniciativa *Mar Aberto* contribuem, em simultâneo, para o projeto da UE das Presenças Marítimas Coordenadas (PMC), no Golfo da Guiné.

Estas missões configuram um contributo de fundo da Marinha para a presença militar continuada portuguesa na região do Golfo da Guiné, no quadro das profusas relações históricas e comerciais dos países desta região com a Europa e da importância indelével da região em termos económicos e securitários para o continente africano e para a Europa (European *External Action Service* (EEAS), 2021).

A nível securitário, o contexto da costa ocidental de África é marcado pelo ambiente de crise e instabilidade crescente, a par de movimentos islamitas e conflitos internos em países como o Mali, o Chade, o Sudão ou a República Centro-Africana. Para além da instabilidade continental, também se tem registado, ao longo da última década, um preocupante recrudescimento de fenómenos de pirataria e roubo armado no mar, que tornaram o Golfo da Guiné uma das áreas marítimas mais perigosas no mundo. Tais desafios são potenciados pelos intensos fluxos de navegação e pela reduzida capacidade naval dos países da região, que não lhes permite garantir presença eficaz nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, nem a compilação adequada de conhecimento situacional que viabilize o exercício da autoridade do Estado no mar (Guedes, 2020).

Neste contexto, a Iniciativa *Mar Aberto* tem afirmado a Marinha como um parceiro perene na promoção da segurança marítima na região e apresenta perspetiva de importância crescente, nomeadamente em articulação com projeto da UE das PMC, no Golfo da Guiné (Ribeiro, 2021).

Quanto aos desafios operacionais que confrontam a Marinha nas missões anteriormente citadas, são consideráveis e têm demonstrado natureza evolutiva. Os fenómenos de desestabilização social e securitária têm prevalecido ao longo da costa ocidental de África e ainda não foram operacionalizados mecanismos integrados de controlo dos espaços marítimos, nem de repressão integrada dos agentes de atividades ilegais no mar, sejam relativamente à pirataria, ao roubo armado, à pesca ilegal ou a outras atividades.

Assim, a criação de capacidades é um fator essencial na construção da segurança marítima. Mas esta construção enfrenta desafios de vária ordem, desde logo económica, mas, por outro lado, relacionados com a vontade e disponibilidade dos Estados em prosseguirem políticas coerentes e alinhadas internacionalmente, para corresponder a problemas que são transnacionais. Aliás, as crescentes tensões políticas, geopolíticas e estratégicas constituem obstáculos latentes à cooperação eficaz e sustentada no tempo.



Face à ineficácia do papel dos Estados, as ameaças consubstanciam-se e são agravadas por alianças políticas que ameaçam os alicerces da cooperação da UE, como é exemplo o caso do encerramento das atividades operacionais na missão da União no Mali, no corrente ano, em paralelo com o estreitamento da proximidade política das autoridades daquele país com a Rússia (Lynch, Mackinnon & Gramer, 2022).

Em concreto, antecipa-se a continuidade das vulnerabilidades operacionais dos Estados da região, a continuidade de fenómenos de criminalidade violenta e de usurpação de recursos naturais, acompanhadas pela tensão continental gerada por diversos movimentos de insurreição com motivações variadas, com destaque para o fundamentalismo islâmico.

Assim, a curto e médio prazo, a presença naval e a cooperação robustecida e credível com os países do Golfo da Guiné são prioridades para a UE (EEAS, 2021) e serão imprescindíveis para prevenir o recrudescimento de ameaças e a ocorrência de um vácuo que poderá vir a ser preenchido por adversários estratégicos de Portugal e da UE.

A médio e longo prazo, torna-se necessário criar capacidade sustentada de intervenção no mar, de constituir mecanismos de cooperação operacional, sólidos e ágeis, e de consolidar os mecanismos adequados de persecução jurídica de prevaricadores, ao longo de toda a costa de África.

Tanto na dimensão operacional, como na dimensão de cooperação, certamente que a Marinha continuará a desempenhar um papel crítico na representação dos interesses nacionais e na cooperação ativa e consequente para a segurança marítima e o desenvolvimento.

## VI. A agência FRONTEX – um modelo de participação de duplo uso

### a. Contexto legal da Agência FRONTEX

A criação da Agência FRONTEX, em 2004, visou conceber um mecanismo de coordenação e cooperação operacional entre as entidades dos EM com competências de controlo e vigilância das fronteiras externas da UE.

A Agência tinha como funções principais:

- Coordenar a cooperação operacional entre os EM na gestão da fronteira externa da UE;
- Apoiar técnica e operacionalmente nos domínios da formação dos Guardas de Fronteira e das operações conjuntas e projetos-piloto, bem como em situações de especial complexidade e exigência técnica;
- Elaborar análises de risco.

Para adequação das suas competências e atribuições aos desafios colocados pelas crescentes ameaças à fronteira externa da UE, o primeiro mandato da Agência sofreu duas alterações, uma relativa à criação de Equipas de Intervenção Rápida<sup>2</sup> e outra que alterou o mandato da criação da FRONTEX, nomeadamente revendo a sua missão, reforçando as suas capacidades operacionais e de atuação e garantindo o cumprimento dos requisitos da UE em matéria de direitos fundamentais e de proteção de dados pessoais<sup>3</sup>.

Mais tarde, entre 2013 e 2016, a Agência viu o seu mandato ser ampliado com a criação do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), com o estabelecimento das regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência e com a criação do Código das Fronteiras *Schengen*, relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Pinto, 2020).

A crescente pressão migratória sentida no Espaço *Schengen*, muito sentida no flanco sul, resultante da Primavera Árabe de 2010 e dos conflitos na Líbia e na Síria, atinge o seu auge em 2015, com a chegada de 1,5 milhões de pessoas ao continente europeu. Complementarmente, a aparente falta de compromisso dos EM para dotar a Agência das capacidades e recursos necessários, precipitou a revisão da política e do conceito de vigilância e controlo da fronteira externa da União, que se materializou no reforço das

---

<sup>2</sup> Regulamento (CE) n.º 863/2007 do PE e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho no que se refere a este mecanismo e que regulamenta as competências e tarefas dos agentes convidados. Jornal Oficial da UE, L 199, 31 de julho.

<sup>3</sup> Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do PE e do Conselho, de 25 de outubro, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos EM da UE. Jornal Oficial da UE, L 304, 22 de novembro.

competências da Agência, nomeadamente:

- Na reforma do sistema da UE para a concessão de asilo;
- Na transformação do *European Asylum Support Office* numa agência europeia para o asilo;
- Na operacionalização da Gestão Europeia Integrada de Fronteiras (GEIF).

É neste contexto que se evolui para o segundo mandato da Agência, transformada em Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (AE-GFC), através do Regulamento (UE) 2016/1624, do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho, de 14 de setembro, para responder aos crescentes fluxos migratórios com destino à UE e à complexa situação vivida no Mediterrâneo.

Este segundo mandato traduziu-se no reforço do leque de competências e atribuições da Agência, visando o desenvolvimento e implementação da GEIF, nas seguintes dimensões<sup>4</sup>: Controlo das fronteiras; Operações de SAR; Análises de risco; Partilha de informação e cooperação entre os EM; Cooperação interagências entre as autoridades dos EM; Cooperação entre instituições, órgãos e organismos europeus; Cooperação com países terceiros; Medidas técnicas e operacionais no Espaço *Schengen*; Regresso de nacionais de países terceiros; Utilização de tecnologia; Mecanismos de controlo de qualidade; e Mecanismos de solidariedade (Pinto, 2020).

Para alcançar este desiderato, foi criada a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC), constituída pela própria Agência e pelas autoridades nacionais dos EM responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo nestas últimas as que desempenham funções de guarda costeira. Destas novas competências e atribuições destacam-se:

- A consolidação das responsabilidades ao nível de SAR, como um dos elementos da GEIF;
- Uma função reforçada de acompanhamento e supervisão, elaboração de análises de risco de fluxos migratórios, de criminalidade transfronteiriça, terrorismo e ameaças híbridas, bem como de avaliações de vulnerabilidades no âmbito da GEIF;
- O reforço da capacidade para intervir, na forma de operações conjuntas, projetos-piloto ou intervenções rápidas nas fronteiras, quando colocada em perigo a integridade do Espaço *Schengen*, mantendo-se, no entanto, o consentimento e/ou solicitação do EM de acolhimento, em todos os domínios de atuação da Agência, para intervenção nos espaços sob sua soberania ou jurisdição;
- Uma dimensão acrescida em termos de formação, investigação e inovação;
- O reforço de 1.500 peritos e respetivo equipamento técnico, com prontidão de três dias, para projeção em apoio aos EM.

---

<sup>4</sup> Regulamento (UE) 2019/1986 do PE e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à GEFC, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624. Jornal Oficial da UE, L 295, 14 de novembro.

Por último, o terceiro mandato surge em 13 de novembro de 2019, com o Regulamento (UE) 2019/1896 do PE e do Conselho. Este novo mandato visa proporcionar eficácia à ação da Agência como entidade coordenadora da GEIF, bem como à política de regresso da União, através de novo reforço de competências e dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe serão atribuídos, considerando que o contributo dos EM se tem revelado insuficiente, condicionando as atividades desenvolvidas pela Agência. Este Regulamento, além da constituição de um corpo permanente de GEFC mais numeroso e da programação de meios e capacidades próprias, prevê um novo reforço das competências e atribuições da Agência, nas seguintes áreas:

- Direitos fundamentais, ensino e formação, e investigação e desenvolvimento, como componentes transversais na execução da GEIF;
- Concessão de asilo;
- Relacionamento com países terceiros;
- Desenvolvimento e gestão do EUROSUR.

Em síntese, a alteração do paradigma da FRONTEX surge com o segundo mandato, com a transformação de uma agência de coordenação para outra com efetivos poderes executivos, exercidos com o consentimento dos Estados hospedeiros, e a atribuição de novas competências que visaram adequar a sua ação à situação complexa vivida no Mediterrâneo depois de 2015.

A avaliação dos resultados da operacionalização do segundo mandato, onde foram constatadas algumas insuficiências no contributo dos EM para a ação da Agência, obrigou a uma nova reforma da FRONTEX. Este processo evolutivo visou dotar a Agência de mais recursos (humanos, materiais e financeiros) e de uma organização mais robusta e focada para a sua missão de acompanhamento e apoio à GEIF, bem como reforçar as suas competências e atribuições em praticamente todas as suas áreas de atuação (Pinto, 2020).

Pese embora o segundo e terceiro mandatos tenham reforçado os poderes executivos e áreas de abrangência da Agência, em ambos, mantém-se a necessidade do consentimento, ou solicitação, dos EM para todos os domínios de atuação da Agência nos espaços sob sua soberania ou jurisdição.

## **b. Missão e atribuições**

A missão da Agência FRONTEX é assegurar a gestão integrada das fronteiras externas da UE, com vista a gerir eficazmente a passagem das fronteiras externas. Tal inclui dar resposta aos desafios migratórios e às potenciais ameaças futuras nessas fronteiras, contribuindo para combater a criminalidade grave com dimensão transfronteiriça e proporcionar um elevado nível de segurança interna na União, no pleno respeito dos direitos fundamentais, salvaguardando, simultaneamente, a liberdade de circulação de pessoas no interior das suas fronteiras.

Como vimos, a Agência viu as suas competências reforçadas e as suas atribuições alargadas por duas vezes, com os mandatos de 2016 e de 2019. No âmbito das novas competências e atribuições da FRONTEX, decorrentes da evolução dos sucessivos mandatos, destacam-se:

- O lançamento ou coordenação de operações conjuntas, intervenções rápidas ou projetos-piloto nos EM ou em países terceiros, com o consentimento ou por solicitação destes, incluindo a projeção de equipas;
- O apoio a operações de SAR no âmbito das operações de vigilância marítima das fronteiras;
- O desenvolvimento, implementação e acompanhamento da GEIF, e apoio técnico e operacional às atividades que para ela concorrem;
- A introdução do ciclo político estratégico plurianual para a gestão integrada das fronteiras, de onde decorre uma estratégia técnica e operacional para a GEIF, a elaborar pela Agência em coordenação com os EM;
- A criação de uma GEFC - que inclui as entidades nacionais que contribuem para a gestão das fronteiras -, fardada e armada, que prevê, até 2027, a constituição de um corpo permanente de 10.000 elementos, com competência específica para atuar em território dos EM, desde que por eles autorizado e na medida do que, caso a caso, por eles for delegado;
- O estabelecimento de um quadro para o planeamento integrado da GEFC, de onde decorrem os planos de operações, os planos de contingência e os planos de desenvolvimento e programação de capacidades;
- A realização de análises de risco de fluxos migratórios, de criminalidade transfronteiriça e terrorismo, bem como de avaliações de vulnerabilidades no âmbito da gestão integrada das fronteiras externas da UE;
- O desenvolvimento do EUROSUR como plataforma específica para o conhecimento situacional, partilha de informação e dados, e cooperação global no âmbito da vigilância e controlo de fronteiras;
- Um papel de coordenação no domínio da formação e da investigação e desenvolvimento.

### **c. A participação da Marinha na FRONTEX**

A Marinha tem contribuído de forma regular nas missões de apoio à agência FRONTEX com navios e recursos humanos, partilhando conhecimentos e experiências.

O envolvimento da Marinha remonta à participação nas Operações *Guarnarteme I*, em 2005, e *Guarnarteme II*, em 2006, no arquipélago das Canárias, e *Hera II*, em 2006 e 2007, nas águas da África Ocidental. Nestas missões foram empregues navios do tipo corveta e observadores da Marinha (Neto & Pedra, 2020).

A crise de refugiados<sup>5</sup>, ao atingir níveis críticos no Mar Mediterrâneo, colocou, simultaneamente, questões de segurança humana e de segurança interna, revelando uma complexidade e a transversalidade destas associadas a este fenómeno. No âmbito do paradigma operacional, a UE deu início a diversas iniciativas, destacando-se a vigilância das rotas no Mar Mediterrâneo e a disrupção do “modelo de negócio” das redes de tráfico, entre outras medidas.

É neste contexto que a Marinha, no apoio à atividade da FRONTEX, tem vindo a atuar no Mar Mediterrâneo, patrulhando as áreas críticas sujeitas à pressão migratória e executando diversas tarefas.

Na tabela abaixo apresenta-se um quadro resumo do emprego de recursos da Marinha nas operações conjuntas da Agência FRONTEX desde 2014 a 2022.

Na tabela seguinte apresenta-se um quadro resumo do emprego de recursos da Autoridade Marítima Nacional (AMN) nas operações conjuntas da Agência FRONTEX desde 2014 a 2022.

ANO	OPERAÇÃO CONJUNTA	RECURSOS EMPREGUES	
2014	INDALO <sup>6</sup> e TRITON <sup>7</sup>	NPO <i>Figueira da Foz</i> e NPO <i>Viana do Castelo</i>	1180 militares
2015	INDALO	NPO <i>Viana do Castelo</i>	
2016	TRITON	NPO <i>Figueira da Foz</i> e Fragata <i>Vasco da Gama</i>	
2017	TRITON e INDALO	NPO <i>Viana do Castelo</i> , Lancha de Fiscalização Costeira (LFC) <i>Tejo</i> e LFC <i>Douro</i>	
2018	THEMIS <sup>8</sup> e INDALO	Fragata <i>D. Francisco de Almeida</i> , Fragata <i>Álvares Cabral</i> e LFC <i>Douro</i>	
2019	THEMIS e INDALO	LFC <i>Douro</i> , NPO <i>Figueira da Foz</i> e LFC <i>Mondego</i>	
2020	INDALO	LFC <i>Tejo</i> e Lancha de Fiscalização Rápida (LFR) <i>Escorpião</i>	
2021	INDALO	LFC <i>Mondego</i> em dois períodos	
2022	INDALO	LFC <i>Mondego</i> em dois períodos	
<b>TOTAIS</b>		3 Fragatas, 6 NPO, 10 LFC e 1 LFR.	

Tabela 1: Participação da Marinha em missões conjuntas da Agência FRONTEX.

<sup>5</sup> Resultante da crescente pressão migratória sentida no Espaço Schengen, particularmente a do flanco sul resultante da Primavera Árabe de 2010 e dos conflitos da Líbia e Síria, atinge o seu auge em 2015 com a chegada de 1,5 milhões de pessoas ao continente europeu.

<sup>6</sup> Operação *Indalo*, no sul de Espanha, no Mediterrâneo Ocidental.

<sup>7</sup> Operação *Triton*, no sul de Itália, no Mediterrâneo Central.

<sup>8</sup> Nova designação dada à operação que decorre no sul de Itália.

ANO	OPERAÇÃO CONJUNTA	RECURSOS EMPREGUES	
2014	POSEIDON <sup>9</sup>	<i>Coastal Patrol Boat</i> (CPB) (14 elementos AMN-Polícia Marítima (PM)) em 3 meses	<b>708 militarizados e técnicos militares</b>
2015	POSEIDON	CPB (28 elementos AMN-PM) em 5 meses	
2016	POSEIDON	CPB (40 elementos AMN-PM) e Viatura de Vigilância Costeira (VVC) (16 PM) em 8 meses	
2017	POSEIDON e TRITON	1 + 1 CPB (40 + 18 elementos AMN-PM) e VVC (16 PM) em 8 meses e 3 meses, respetivamente	
2018	POSEIDON e THEMIS	2 + 1 CPB (60 + 18 elementos AMN-PM) e 1 + 1 VVC (24 + 8 PM) em 12 meses e 5 meses, respetivamente	
2019	POSEIDON e THEMIS	2 + 1 CPB (60 + 18 elementos AMN-PM) e VVC (24 PM) em 12 meses e 4 meses, respetivamente	
2020	POSEIDON e THEMIS	2 + 1 CPB (66 + 18 elementos AMN-PM) e VVC (24 PM) em 13 períodos e 4 períodos, respetivamente	
2021	POSEIDON e THEMIS	2 + 1 CPB (66 + 18 elementos AMN-PM) e VVC (24 PM) em 13 períodos e 4 períodos, respetivamente	
2022	POSEIDON e THEMIS	2 + 1 CPB (66 + 18 elementos AMN-PM) e VVC (24 PM) em 13 períodos e 4 períodos, respetivamente	
<b>TOTAIS</b>		20 CPB e 8 VVC.	

Tabela 2: Participação da AMN em missões conjuntas da Agência FRONTEX.

No ano de 2018, no âmbito da operação *Themis*, salienta-se a participação da fragata *D. Francisco de Almeida* que contou com várias operações de salvamento e mais de 800 pessoas salvas, o número mais elevado registado por um navio da Marinha nas operações conjuntas da agência FRONTEX.

Em 2022, foram realizadas duas missões pela LFC *Mondego*, a primeira realizada no primeiro semestre do ano e a segunda em novembro, ambas na operação *Indalo* da Agência FRONTEX.

Para além do emprego de navios, desde 2018, o contributo da Marinha também passou a incluir a atribuição temporária de recursos humanos. Em 2018 somente com oficiais e a partir dessa data com sargentos e praças. Em média a Marinha emprega cerca de 10 militares/ano nos centros de situação da agência FRONTEX<sup>10</sup>, realçando-se o cargo de oficial de ligação à agência FRONTEX, integrado no estado-maior internacional dessa força naval embarcado no navio-almirante da SNMG2, normalmente a operar no Mediterrâneo Oriental.

<sup>9</sup> Operação *Poseidon*, nas fronteiras marítimas gregas com a Turquia e nas ilhas gregas.

Para além do já referido, a Marinha contribui ainda com especialistas na estrutura orgânica da Agência FRONTEX, encontrando-se neste momento um militar da Marinha a desempenhar funções de especialista na área de sistemas aéreos não-tripulados, na divisão de inovação da Agência FRONTEX por um período de três anos.

Por último, decorre o *Basic Training Programme for the European Standing Corps Category 1* da Agência FRONTEX que teve início em 1 de junho e termina a 16 de dezembro de 2022, e que visa formar, treinar e enquadrar o corpo permanente de agentes da Agência FRONTEX, num total de 161 alunos, apoiados por elementos de *staff* e por formadores da Agência FRONTEX, o qual decorre com o apoio da Marinha e a liderança da Escola de Autoridade Marítima, na Escola de Tecnologias Navais da Marinha, em Almada.

#### **d. Futuros desafios da FRONTEX**

A constante evolução da Agência FRONTEX origina diferentes desafios nos níveis genético, estrutural e operacional.

Ao nível genético a Agência conta com um significativo reforço financeiro nos próximos anos. Em 2020, a Agência teve um orçamento avaliado em 101,4 milhões de euros, mais 32% que em 2019. Para o período de 2021 a 2027, está previsto a duplicação do orçamento quando comparado com o período de 2014 a 2020. Na edificação de capacidades, releva-se o desenvolvimento de sistemas de informação para o controlo e a vigilância das fronteiras marítimas, bem como a aquisição de meios próprios para a Agência (e.g. navios, embarcações, aeronaves e meios terrestres) (Neto & Pedra, 2020).

Ao nível estrutural, destacam-se as novas regras de integração do EUROSUR no quadro da FRONTEX, com vista a melhorar os níveis de eficiência e eficácia do controlo das fronteiras externas europeias (marítimas, terrestres e aéreas) e a necessária adaptação da Agência para integrar, formar, treinar e enquadrar um corpo permanente de até 10.000 guardas de fronteiras.

Por último, ao nível operacional, destacam-se os desafios relacionados com as sinergias e as operações interagências, ora entre as agências da UE, como a FRONTEX, *European Maritime Safety Agency* (EMSA), *European Fisheries Control Agency* (EFCA), EUROPOL, agências mais relevantes no universo das agências da UE que operam no âmbito da segurança interna.

Por outro lado, a Marinha, levando em linha de conta o conhecimento e o saber fazer, sobretudo na função de garantia da segurança e autoridade do Estado no mar, é um parceiro pronto e credível com participação assídua nas várias operações conjuntas da Agência FRONTEX e, consequentemente

---

<sup>10</sup> Na Operação *Indalo* em Espanha, em Madrid, Algeciras e Almeria, no centro de situação da FRONTEX na Polónia, em Varsóvia, na operação *Themis* em Itália, em Roma, e na Operação *Poseidon* que decorre no Mediterrâneo Oriental, na Grécia, em Pireus.



te, um ator relevante para a manutenção do espaço de liberdade, segurança e justiça, seja em território nacional, seja no exterior, em apoio das principais alianças e organizações que integra – NATO, UE e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Neto & Pedra, 2020).

A presença contínua da Marinha no Mediterrâneo em missões da NATO, da UE, ou em iniciativas bilaterais e multilaterais podem constituir um valioso apoio na área das informações e na compilação do conhecimento situacional marítimo da Agência no Mar Mediterrâneo.

Paralelamente, a utilização pela FRONTEX das valências, recursos e capacidades dos navios de guerra dos países membros da UE empenhados em missões no Mar Mediterrâneo, permite suprimir algumas insuficiências na atribuição de meios dos EM às operações da Agência, que se têm revelado insuficientes para as necessidades da FRONTEX, e acabam por condicionar as atividades desenvolvidas pela Agência.

### **e. A aplicação do modelo de duplo uso à FRONTEX**

As marinhas em geral, e os seus meios navais em particular, possuem um conjunto extraordinário de potencialidades, destacando-se pela sua versatilidade e capacitação para o emprego numa perspectiva de duplo uso. Neste quadro, importa reforçar as valências de presença, dissuasão e projeção, bem como o facto de os navios de guerra se adaptarem facilmente a qualquer tipo de tarefa, desde o evento diplomático à ajuda humanitária, passando pela influência, até à coação manifesta, sem necessidade de se reorganizarem ou de regressarem ao porto (Cajarabille, 2002).

A projeção de força, especialmente a capacidade expedicionária, é outro mérito destes meios, sendo um conceito com muitas aplicações, em tempo de paz, crise ou mesmo guerra, que consiste na capacidade de os meios navais empregarem a força a partir do mar para influenciar acontecimentos em terra. Por outro lado, dada a liberdade do uso do mar, os meios navais podem movimentar-se com grande facilidade e aproximar-se dos países costeiros sem violar regras do direito internacional.

Outra capacidade essencial é a de os meios navais atuarem em força naval, sendo de relevar a facilidade com que se pode destacar e concentrar uma força naval, mesmo que algumas unidades se lhe juntem por fases ou venham de diferentes localizações, para desempenharem uma missão específica em qualquer teatro de operações, o que só é possível devido à interoperabilidade existente entre os meios aeronavais das nações amigas e aliadas.

As forças navais têm, ainda, uma autonomia elevada e são autossuficientes, podendo permanecer em operações, mantendo o seu potencial de combate ou apoio, por longos períodos, desde que sejam acompanhadas por reabastecedores ou haja outras alternativas para o seu reabastecimento.

Por outro lado, possuem uma grande capacidade de transporte de carga e de passageiros. Dispõem, também, de capacidades ímpares de recolha de dados que, após analisados, originam informações úteis para os fins desejados, bem como capacidade para vigiar ou controlar movimentações de meios civis ou militares. Por último, as forças navais estão integradas numa rede de Comando, Controlo, Comunicações, Redes e Informação, assente em centros de operações, o que permite manter o comando e controlo sobre as atividades desenvolvidas, nas águas sob soberania ou jurisdição portuguesa, assim como nas áreas de interesse nacional onde possam vir a ser empregues (Cajarabille, 2002).

Gostariamos, ainda, de relevar as capacidades ímpares da Marinha no que respeita ao empenhamento dos seus meios navais em mais que uma missão em simultâneo, podendo o país beneficiar com este modelo, nomeadamente em termos de gestão de recursos, tal como a própria FRONTEX, na medida em que poderá haver mais meios disponíveis em apoio à Agência. Um exemplo aconteceu em 2018, quando o NRP *D. Francisco de Almeida* e o NRP *Álvares Cabral* foram atribuídos, em simultâneo, à Operação *Themis*, da FRONTEX, e à Operação *Sea Guardian*, da NATO.

Também a UE e a NATO partilham muitos dos seus teatros de operações marítimos, especialmente no Mar Mediterrâneo. Paralelamente, muitos dos EM da UE são membros da Aliança Atlântica, pelo que é crucial evitar qualquer duplicação dispendiosa e ineficiente de meios navais naquela área de operações, bem como rentabilizar os já existentes em missão e atribuídos às várias missões e operações constituídas no Mediterrâneo, quer pela NATO, quer pela UE.

UE e NATO são, pois, dois atores que se complementam nas operações no domínio marítimo em geral. A UE possui capacidades e conhecimentos especializados no combate à migração irregular no mar, na segurança marítima, na proteção das pescas, na proteção e preservação do ambiente marinho e no domínio da segurança portuária, entre outras áreas de atuação. Por sua vez, a NATO tem também desenvolvido várias atividades de segurança marítima. De facto, as operações da NATO no Mar Mediterrâneo fornecem um apoio valioso na área das informações e para a edificação do conhecimento situacional marítimo à UE, em especial às suas operações navais, nomeadamente, à Operação *Irini* e, também, às operações conjuntas da Agência FRONTEX.

Um exemplo prático desta cooperação é o existente entre a Operação *Sea Guardian* da NATO, cujo objetivo é contribuir para a promoção de um ambiente marítimo seguro na região do Mediterrâneo, nomeadamente através do reforço do conhecimento situacional marítimo e da luta contra o terrorismo marítimo, e a Operação EUNAVFOR MED *Irini*, ambas beneficiando dos meios navais disponíveis na área, do apoio logístico mútuo e da partilha de informações entre as referidas organizações. A título de exemplo desta cooperação, a Marinha, no corrente ano de 2022, empenhou, no Mar Medi-

terrâneo, um submarino durante sessenta dias, em simultâneo em ambas as operações referidas.

Esta breve abordagem ajuda-nos não só a melhor compreender o papel de Portugal e das FFAA nestas parcerias estabelecidas com os aliados da NATO e com os membros da UE no flanco sul, mas, sobretudo, a melhor entender as razões que levam a um empenhamento constante das FFAA nesta região, em particular no Mar Mediterrâneo.

As FFAA, no quadro dos seus compromissos internacionais, têm contribuído continuamente com meios para a segurança do Mar Mediterrâneo. Nos últimos anos, Portugal tem conferido uma acrescida prioridade ao flanco sul, quer no contexto da UE, quer nas missões da NATO, ou ainda, de forma bilateral e multilateral, contribuindo decisivamente para a segurança na região do Mediterrâneo (Bernardino, 2021).

Os desafios naquela região do globo são imensos e torna-se necessário, em cada momento, avaliar e definir os meios mais adequados que podem ser disponibilizados para as missões da NATO e da UE, ou outras. Importa igualmente rentabilizar o esforço financeiro do país para manter estes meios em missão, pelo que deverão ser empregues, na maior extensão possível, em simultâneo, em diversas missões e operações estabelecidas na região (e.g.: Agência FRONTEX, EFCA, entre outros).

Pelo exposto, consideramos ser coerente o emprego de meios da Marinha nas operações da FRONTEX, quer pela racionalização dos meios, quer pelo contributo que poderão dar a várias missões em simultâneo, contribuindo para a credibilidade de Portugal junto das organizações internacionais de que faz parte e para uma maior presença nacional nas operações da Agência.

## VII. Considerações finais

No atual contexto geoestratégico, as instabilidades regionais, particularmente em África e no Médio Oriente, conjugadas com a fragilidade de muitos Estados, vão continuar a originar conflitos violentos, comprometendo a segurança das comunidades aí residentes e ameaçando os interesses dos países europeus.

Esses conflitos, causados, normalmente, por disputas de natureza territorial, ideológica, étnica ou religiosa, assim como pela demanda de recursos naturais estratégicos, propiciam a radicalização e comprometem os equilíbrios regionais e a segurança coletiva, espalhando os seus efeitos até à Europa. Neste quadro, os fatores de instabilidade que se manifestam ao longo das costas ocidental e mediterrânica de África, de natureza continental e marítima, indicam uma tendência de continuidade ou agravamento.

Com as fricções sobre os recursos naturais e a migração a ressurgirem, para além de todas as outras ameaças à segurança marítima anteriormente referidas, a história pacífica recente do flanco sul está sob ameaça, o que tem levado à militarização desta arena marítima.

As migrações por via marítima têm merecido particular atenção, muito devido às ondas de migrantes e refugiados a que se tem assistido no passado recente e na atualidade, decorrentes das fugas à violência e à fome, assim como às zonas de conflito no Médio Oriente e Norte de África, concretizando-se sob a forma de diversas rotas migratórias de entrada na UE. Uma boa parte da resposta a este desafio colocado nas fronteiras externas da UE é dado pelos EM com apoio da Agência FRONTEX, com recurso a meios dos EM, sendo bastante relevante o contributo que a Marinha e a AMN têm dado à Agência nos últimos anos.

Ainda que a Agência tenha reforçado os seus poderes executivos e áreas de abrangência, a sua atuação está condicionada pela necessidade do consentimento, ou solicitação, dos EM nos espaços sob sua soberania ou jurisdição, mas também, pelo contributo dos EM para a execução e desenvolvimento das suas operações, contributo que, por diversas vezes, se tem revelado insuficiente.

Por outro lado, a crescente tensão geoestratégica e a atitude agressiva da Rússia em África tendem a congregar relações de simbiose com regimes autocráticos, aumentando tensões existentes e catalisando o agravamento dos problemas securitários, com a finalidade de fragilizar a proximidade entre África e a Europa Ocidental.

Efetivamente, no flanco sul, a Rússia exerce a sua influência no sentido de desestabilizar as regiões do Sahel e Norte de África para atingir os interesses europeus. Desta desestabilização surgem ameaças ao continente europeu, as quais requerem uma ação conjugada dos atores estatais e não estatais, designadamente da NATO e da UE, ajustando as suas missões e

meios para uma lógica de cooperação alargada.

Portugal e a Europa necessitam de um Mediterrâneo estável e seguro, considerando que o futuro de África e do Mar Mediterrâneo é de elevada importância estratégica para a UE, para o seu desenvolvimento económico, para o comércio livre, para o transporte e para a segurança energética.

Os desafios securitários que se impõem no flanco sul carecem, pois, mais do que anteriormente, de uma resposta holística. Tal resposta requer instrumentos estratégicos robustos, fiáveis, mas flexíveis, corporizados, no que respeita à componente naval, por uma marinha pós-moderna e eficaz, empregue de forma assertiva na construção de capacidades em países parceiros, na manutenção de um conhecimento situacional marítimo abrangente e no exercício de uma presença marítima contínua, que previna o surgimento de vazios de poder naval que catalisem ameaças e riscos, no mar ou a partir do mar.

A ação naval na contenção das ameaças acima elencadas exige, cada vez mais, perícia, competências e requisitos seletivos, designadamente ao nível das qualificações das pessoas e das capacidades de dissuasão, interoperabilidade e recolha e tratamento de dados, típicos das capacidades edificadas nas marinhas pós-modernas, de que é exemplo a Marinha Portuguesa. É, pois, essencial, uma marinha de duplo uso, capaz de ocupar e exercer as funções de presença, dissuasão e projeção, quer no espaço marítimo nacional, quer nas aproximações deste, contribuindo para a defesa e promoção dos interesses nacionais, para a diplomacia portuguesa e para a segurança coletiva de Portugal e dos seus aliados.

Podemos assim constatar que o imperativo de evolução das capacidades navais para fazer face à evolução da situação de (in)segurança no flanco sul requer a ação de meios e capacidades que sejam relevantes e credíveis para a segurança marítima e para o desenvolvimento, como, reconhecidamente, a Marinha Portuguesa tem feito.

Este reconhecimento advém do empenhamento histórico e frequente de meios navais da Marinha na costa ocidental africana, especialmente nos países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), assim como no Mar Mediterrâneo, nomeadamente em apoio à Agência FRONTEX, em que os meios da Marinha se distinguem por possuírem características e valências singulares em relação aos restantes meios empregues nas operações da Agência, de que são exemplo:

- Liberdade do uso do mar conferida sem violar regras do direito internacional;
- Capacidade expedicionária e flexibilidade de execução de várias missões (duplo uso);
- Capacidade de transporte de pessoas e carga;
- Autonomia e autossuficiência elevadas;
- Elevada capacidade de dissuasão;
- Garantia de interoperabilidade com meios aeronavais de nações amigas ou aliadas e capacidade de operação em força naval;

- Capacidades robustas de comando e controlo e de recolha e disseminação de informação precisa para reforçar o conhecimento situacional marítimo.

Neste quadro, podemos afirmar que a Marinha apresenta capacidades excepcionais no que respeita ao empenhamento de meios navais em mais que uma missão em simultâneo, como já aconteceu em 2018, nomeadamente, quando as fragatas NRP *D. Francisco de Almeida* e NRP *Álvares Cabral* foram empenhadas em apoio à Operação *Themis*, da FRONTEX, e à Operação *Sea Guardian*, da NATO.

Efetivamente, também a UE e a NATO partilham muitas das suas áreas de operações marítimas, especialmente no Mar Mediterrâneo, o que possibilita, em primeiro lugar, evitar qualquer duplicação dispendiosa e ineficiente de meios navais, ou outros, naquela área de operações, em segundo lugar, rentabilizar os meios existentes e atribuídos às várias missões e operações constituídas no Mediterrâneo, quer pela NATO, quer pela UE e, por último, assegurar um *continuum* de operação no mar numa lógica de multimissão/multitarefa, para o que os navios de guerra se encontram extraordinariamente capacitados.

Deste modo, consideramos que a participação nas missões da FRONTEX deve privilegiar a utilização de meios navais com capacidade de comando e controlo, grande autonomia e flexibilidade de atuação, preferencialmente em mais do que uma missão em simultâneo, numa lógica de “duplo-chapéu”, de forma a rentabilizar a utilização dos meios navais naquela área de operação. Para o efeito, só uma grande racionalização e concentração, numa única entidade, dos poucos recursos existentes permitirá que os desafios à segurança nacional e europeia vindos do flanco sul sejam enfrentados com sucesso.



## Bibliografia

- Bernardino, Luís (2021). *O Paradigma do Flanco Sul da NATO e a Relevância Geoestratégica para Portugal. Relações Internacionais (72), pp. 43-62*. Retirado de [https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/RI72/n72a03.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/RI72/n72a03.pdf), acessado em 31 de outubro de 2022. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Cajarabille, Victor (2002). *Papel das Marinhas no âmbito da Política Externa dos Estados. Cadernos Navais N.º 2, julho-setembro de 2002*. Retirado de [https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos\\_navais\\_n2\\_julho\\_setembro\\_2002.pdf](https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos_navais_n2_julho_setembro_2002.pdf), acessado em 31 de outubro de 2022. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- Chefes de Estado e de Governo dos países da NATO (2022). *Conceito Estratégico da NATO*. Retirado de [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf), acessado em 31 de outubro de 2022. Madrid, Espanha.
- Cohen, S. B. (2009). *Geopolitics. The Geography of International Relations. 3rd edition*. Lanham, EUA: Rowman & Littlefield.
- Conselho da UE (2014). *European Union Maritime Security Strategy*. Retirado de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011205%202014%20INIT/EN/pdf>, acessado em 31 de outubro de 2022.
- Dickey, Jeffrey, V. Everett, Thomas B., Galvach, Zane M., Mesko, Matthew J. & Soltis, Anton V. (2015). *Russian Political Warfare: Origin, Evolution, and Application*. Retirado de <https://www.hsdl.org/?view&did=811550>, acessado em 31 de outubro de 2022. Monterey, EUA: Naval Postgraduate School.
- Ekman, Alice (2018). *China in the Mediterranean: An Emerging Presence. Notes de l'Ifri, fevereiro*. Retirado de [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ekman\\_china\\_mediterranean\\_2018\\_v2.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ekman_china_mediterranean_2018_v2.pdf), acessado em 31 de outubro de 2022. Paris, França: Instituto Francês de Relações Internacionais.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), 2022. *Visão Estratégica Militar para as Forças Armadas Portuguesas 2022-2034*. Retirado de <https://www.emgfa.pt/Paginas/Visao-Estrategica-Militar-para-as-Forcas-Armadas.aspx>, acessado em 31 de outubro de 2022. Lisboa: EMGFA.
- European External Action Service (2021). *EU Maritime Security Factsheet: The Gulf of Guinea*. Retirado de [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea_en), acessado em 31 de outubro de 2022.



- EUNAVFOR MED (2022). *EUNAVFOR MED Operation IRINI - About us*. Retirado de <https://www.operationirini.eu/about-us/>, acedido em 31 de outubro de 2022.
- Fabian, Sandor (2019). *The Russian hybrid warfare strategy – neither Russian nor strategy*. *Defense & Security Analysis*, Vol. 35, N.º 3, pp. 308-325. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Fettweis, C. J. (2003). *Revisiting Mackinder and Angell: The Obsolescence of Great Power Geopolitics*. *Comparative Strategy*, 22(2), pp. 109–129. Reino Unido: Taylor & Francis.
- Fridman, Ofer (2018). *Russian Hybrid Warfare: Resurgence and Politicisation*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Galeotti, Mark (2018). *The mythical ‘Gerasimov Doctrine’ and the language of threat*. *Critical Studies on Security*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Gerasimov, Valery (2013). *Tsennost’ nauki v predvidenii* (*‘The Value of Science Is in the Foresight’*). *Voenno-promyshlennyi kurier* (*‘Military Industrial Courier’*), 27 de fevereiro.
- Germond, Basil (2015). *The Maritime Dimension of European Security. Sea-power and the European Union*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Studies in European Union Politics.
- Gresh, G. F. (2020). *To Rule Eurasia’s Waves - The New Great Power Competition at Sea*. New Haven, EUA: Yale University Press.
- Grove, E. (2021). *Sea power in the modern world*. In *The Future of Sea Power*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Guedes, Henrique (2020). *Maritime Piracy in the Gulf of Guinea*. *Atlantic Centre, Policy Brief Issue 04, October 2020*. Retirado de [https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/Documents/Atlantic-Centre\\_PB\\_04.pdf](https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/Documents/Atlantic-Centre_PB_04.pdf), acedido em 31 de outubro de 2022. Lisboa: Atlantic Centre.
- Hattendorf, J. (2015). *Mahan on naval strategy: selections from the writings of Rear Admiral Alfred Thayer Mahan*. Annapolis, EUA: Naval Institute Press.
- Huntington, S. (1999). *O choque das civilizações e a mudança na ordem mundial*. Lisboa: Gradiva.
- Jasper, Scott (2019). *Russian hybrid warfare: resurgence and politicisation*. *Small Wars & Insurgencies*, pp 482-484. Abingdon, Reino Unido: Routledge
- Kirchberger, Sarah (2015). *Assessing China’s Naval Power: Technological In-*

*novation, Economic Constraints and Strategic Implications*. Heidelberg, Alemanha: Springer.

- Klein, Natalie (2011). *Maritime Security and the Law of the Sea (1<sup>st</sup> Ed.)*. Oxford, Reino Unido: Oxford Monographs in International Law.
- Lynch, Colum, Mackinnon, Amy & Gramer, Robbie (2022). *Russia Flounders in Ukraine but Doubles Down in Mali*. *Foreign Policy*. Retirado de <https://foreignpolicy.com/2022/04/14/russia-ukraine-mali-wagner-group-mercenaries/>, acessado em 31 de outubro de 2022. Washington, D.C., EUA: Foreign Policy.
- Mahan, Alfred Thayer (1987). *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*. Nova Iorque, EUA: Dover Publications, Inc.
- McNicholas, Michael (2008). *Maritime Security, An Introduction (1st Ed.)*. Amsterdão, Países Baixos: Elsevier.
- Melo, Henrique (2019). *Uma Marinha útil e minimamente significativa para Portugal no início do séc. XXI*. Cadernos Navais N.º 53, julho - setembro. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- Melo, Henrique (2022). *Diretiva Estratégica da Marinha*. Lisboa: Marinha Portuguesa.
- Monteiro, Nuno; Pinto, Sérgio & Pedra, José (2018). *A Marinha Portuguesa nas operações de paz*. *Revista Militar*, abril 2018, pp.249-272. Retirado de [https://www.marinha.pt/conteudos\\_externos/Revista\\_Armada/PDF/2020/RA549.pdf](https://www.marinha.pt/conteudos_externos/Revista_Armada/PDF/2020/RA549.pdf), acessado em 31 de outubro de 2022. Lisboa: Revista Militar.
- Monteiro, Nuno (2015). *Guerra híbrida*. *Revista da Armada*, N.º 501, novembro, pp. 4-5. Retirado de [https://www.marinha.pt/conteudos\\_externos/RevistaArmada/\\_FlipVersion/2015/501/files/assets/basic-html/page4.html](https://www.marinha.pt/conteudos_externos/RevistaArmada/_FlipVersion/2015/501/files/assets/basic-html/page4.html), acessado em 31 de outubro de 2022. Lisboa: Marinha Portuguesa.
- Monteiro, Nuno (2020). *COVID-19 e as ameaças híbridas*. *Revista da Armada*, N.º 555, setembro/outubro, pp. 4-5. Retirado de [https://www.marinha.pt/conteudos\\_externos/Revista\\_Armada/2020/555/files/basic-html/page1.html](https://www.marinha.pt/conteudos_externos/Revista_Armada/2020/555/files/basic-html/page1.html), acessado em 31 de outubro de 2022. Lisboa: Marinha Portuguesa.
- NATO (2021). *Operation Sea Guardian*. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_136233.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm), acessado em 31 de outubro de 2022.
- Neto, Romão & Pedra, Rodrigues (2020). *A FRONTEX e a participação da Marinha*. *Revista da Armada*, N.º 549, março, pp. 14-15. Retirado de [https://www.marinha.pt/conteudos\\_externos/Revista\\_Armada/PDF/2020/RA549.pdf](https://www.marinha.pt/conteudos_externos/Revista_Armada/PDF/2020/RA549.pdf), acessado em 31 de outubro de 2022. Lisboa: Marinha Portuguesa.

- Parlamento Europeu (2021). *Charting a course through stormy waters: The EU as a maritime security actor*. Retirado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689342/EPRS\\_BRI\(2021\)689342\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689342/EPRS_BRI(2021)689342_EN.pdf), acessado em 31 de outubro de 2022. Bruxelas, Bélgica: União Europeia.
- Parmar, Sarabjeet; Sawan, Ranendra & Agnithotri, K. (2022). *Maritime doctrine of the Russian Federation 2022: an analysis*. Retirado de: <https://maritimeindia.org/maritime-doctrine-of-the-russian-federation-2022-an-analysis-maritime-doctrine-of-the-russian-federation-2022-an-analysis/>, acessado em 31 de outubro de 2022. Nova Deli, Índia: National Maritime Foundation.
- Pinto, José (2020). *A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Implicações para Portugal. Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Promoção a Oficial-General 2019/2020*. Retirado de [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/33583/1/A%20Ag%C3%Aancia%20Europeia%20da%20Guarda%20de%20Fronteiras%20e%20Costeira.%20Implic%C3%A7%C3%B5es%20para%20Portugal\\_CMG%20Rodrigues%20Pinto.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/33583/1/A%20Ag%C3%Aancia%20Europeia%20da%20Guarda%20de%20Fronteiras%20e%20Costeira.%20Implic%C3%A7%C3%B5es%20para%20Portugal_CMG%20Rodrigues%20Pinto.pdf), acessado em 31 de outubro de 2022. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Ribeiro, Silva (2021). *A iniciativa “Mar Aberto” e as Presenças Marítimas Coordenadas*. Retirado de <https://observador.pt/opinia/a-iniciativa-mar-aberto-e-as-presencas-maritimas-coordenadas/>, acessado em 31 de outubro de 2022. Lisboa: Jornal Observador.
- Rumer, Eugene (2019). *The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action*. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2019/06/05/primakov-not-gerasimov-doctrine-in-action-pub-79254>. acessado em 31 de outubro de 2022. Washington, D.C., EUA: Carnegie Endowment for International Peace.
- Russian Federation (2022). *Maritime*. Disponível em: <http://actual.pravo.gov.ru/text.html#pnum=0001202207310001>, acessado em 31 de outubro de 2022.
- Secretariado-Geral do Conselho da UE (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*. Retirado de [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf), acessado em 31 de outubro de 2022. Bruxelas, Bélgica: União Europeia.
- Spykman, N. J. (1942). *America's strategy in world politics*. New Haven, EUA: Institute of International Studies, Yale University.
- Till, Geoffrey (2009). *Seapower A Guide for the Twenty-First Century (2<sup>nd</sup> edition)*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.

# 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,  
Contra-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 Filosófico-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,  
Almirante Vieira Matias,  
Contra-Almirante Lopo Cajarabille,  
Capitão-de-fragata 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.ª Maria Francisca Saraiva
- 24. Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico Coordenadores:**  
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 César Martinho Gusmão Reis Madeira
- 29. Reflexões sobre o Mar**  
Uma Homenagem ao Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti  
Almirante Fernando Melo Gomes,  
Professor Doutor Adriano Moreira,  
Vice-Almirante António Ferraz Sacchetti,  
Almirante Nuno Vieira Matias,  
Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille
- 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-fragata 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

**51. Portugal, como potência costeira**

Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues

**52. A segurança do ciberespaço em Portugal e no setor marítimo**

Contra-almirante António Gameiro Marques

**53. Uma Marinha útil e minimamente significativa**

Vice-Almirante Gouveia e Melo



- 54. Metodologia dos estudos marítimos**  
Almirante António Silva Ribeiro
- 55. As Forças Armadas e a sua capacidade para o empenhamento em cenários complexos de assistência humanitária**  
Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Osvaldo Rodrigues Campos
- 56. A evolução da saúde em Portugal. O papel da saúde militar**  
Contra-almirante Médico Naval Menezes Cordeiro
- 57. O conhecimento científico do oceano. Instituto Hidrográfico, conhecer o mar para que todos o possam usar.**  
Contra-almirante Carlos Ventura Soares
- 58. O pensamento de Defesa em Portugal**  
Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues
- 59. O Ciclo de Vida dos Navios Militares**  
Contra-almirante Engenheiro Construtor Naval (Ref) Victor Gonçalves de Brito
- 60. Nação, Estado e novos Poderes sem fronteiras**  
João Carlos de Oliveira Moreira Freire
- 61. Reserva Voluntária e Cadetes do Mar em Portugal**  
Contra-almirante António José Ravasco Bossa Dionísio (Coordenador)  
Capitão da Marinha Mercante (RM) António Carlos Ribeiro Ramos  
Comandante João Cunha Bellem Ribeiro  
Tenente (RC) Helena Maria Amorim Maciel
- 62. A organização marítimo-naval das origens ao final do século XXI**  
Capitão-de-mar-e-guerra Luís Miguel Cardoso Pércio Bessa Pacheco
- 63. UE e PCSD, do passado ao futuro pós-Brexit**  
Vice-almirante António Carlos Rebelo Duarte

**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>

