

O REFORÇO DA POSTURA MARÍTIMA DA ALIANÇA ATLÂNTICA E O IMPACTO PARA PORTUGAL¹

THE STRENGTHENING OF THE ATLANTIC ALLIANCE MARITIME POSTURE AND THE IMPACT FOR PORTUGAL

João Maurício Barbosa

Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa
Licenciado em Ciências Militares pela Escola Naval
Estado-Maior da Armada
mauricio.barbosa@marinha.pt

António Gonçalves Alexandre

Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa, na situação de reserva
Licenciado em Ciências Militares pela Escola Naval
Investigador colaborador do Centro de Investigação e Desenvolvimento do
Instituto Universitário Militar
amgalexandre527@hotmail.com

Resumo

A NATO decidiu, em 2018, reforçar a sua postura marítima e, logo depois, em 2019, reestruturar as suas forças marítimas permanentes. Portugal, que tem contribuído significativamente ao longo dos anos com meios do seu poder militar no mar para os compromissos da Aliança Atlântica, vê-se agora confrontado com a participação em forças marítimas robustas que possam responder aos desafios do futuro. Este artigo analisa a necessidade de uma nova postura marítima da Aliança Atlântica, de que forma se manifesta e que impacto para Portugal podem ter as mudanças que se perspetivam. As conclusões mostram que as alterações significativas no ambiente geoestratégico mundial ocorridas nos últimos anos influenciaram a decisão da NATO de reforçar a sua postura marítima e que esta se consubstancia na necessidade de forças marítimas permanentes suficientemente robustas para lidarem com os atuais riscos e ameaças no domínio marítimo. Elencam, finalmente, vários desafios, mas também oportunidades, que se colocam a Portugal e que podem, se devidamente aproveitadas, contribuir para o reforço da postura marítima da Aliança Atlântica.

Palavras-chave: Aliança Atlântica; Postura Marítima; Poder militar no mar; Impacto para Portugal.

Como citar este artigo: Barbosa, J. M., & Alexandre, A. G. (2021). O Reforço da Postura Marítima da Aliança Atlântica e o Impacto para Portugal. *Revista de Ciências Militares*, novembro, IX(2), 191-214. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2020/21, cuja defesa ocorreu em julho de 2021, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto (RCCAP).

Abstract

NATO decided, in 2018, to strengthen its maritime posture and then, in 2019, to restructure its permanent maritime forces. Portugal, which has significantly contributed over the years with its seapower to the commitments of the Atlantic Alliance, is now faced with participating in robust maritime forces that can respond to the challenges of the future. This article analyses the need for a new maritime posture for the Atlantic Alliance, how it manifests itself and what impact the changes that are expected may have for Portugal. The conclusions show that the significant changes in the global geostrategic environment that have taken place in recent years have influenced NATO's decision to strengthen its maritime posture and that this is substantiated in the need for standing maritime forces robust enough to deal with the current risks and threats in the maritime domain. Finally, they list several challenges, but also opportunities, which Portugal face and which, if properly used, can contribute to the strengthening of the Atlantic Alliance's maritime posture.

Keywords: *Atlantic Alliance; Maritime Posture; Seapower; Impact for Portugal.*

1. Introdução

O conceito estratégico da NATO, de 2010, foi aprovado com o intuito de adaptar a organização a um ambiente geoestratégico onde se desenvolviam novas ameaças ao ambiente de segurança e assenta em três pilares (2010, p. 5): defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa. No seu prefácio é reconhecido que:

Enquanto o mundo está em mudança, a missão essencial da NATO mantém-se: assegurar que a Aliança permanece como comunidade de liberdade, paz, segurança e valores partilhados sem paralelo. Para atingir este desiderato, é fundamental ter a capacidade de gerar rápida e eficazmente forças militares robustas, quando a segurança e defesa o exigirem.

Na sequência do conceito estratégico, surgiu, em janeiro de 2011, a estratégia marítima – a *Alliance Maritime Strategy* (AMS) – (NATO, 2011) que veio reconhecer que a segurança coletiva era inalcançável sem a segurança dos mares².

Esta estratégia marítima (NATO, 2011) estabelece, em plena coerência com o conceito estratégico, as funções que o poder militar no mar pode desempenhar, elencadas na Figura 1, com o objetivo de contribuir para a defesa coletiva, gestão de crises, segurança cooperativa e segurança marítima.

² Importa recordar que a partir de 2008 a liberdade de navegação ficou irremediavelmente comprometida no Oceano Índico Ocidental devido à pirataria somali, levando a NATO a iniciar a operação *Allied Provider* a que se seguiriam as operações *Allied Protector* e *Ocean Shield*, sendo que esta última só viria a terminar em 16 de dezembro de 2016. Durante este período foram constituídas diversas forças-tarefa, com diferentes participantes e composições, mas com o mesmo objetivo de combater a pirataria marítima com origem na Somália.



Alliance Maritime Strategy



Figura 1 – A Estratégia Marítima da Aliança

Fonte: NATO (2011).

A NATO, ciente de que o poder militar no mar, para além de oferecer mobilidade, letalidade, alcance, interoperabilidade, resistência e grande flexibilidade, se constitui como uma ferramenta poderosa para mensagens estratégicas que entenda transmitir, decidiu, em 2018, reforçar a sua postura marítima, que é um dos componentes chave para dissuadir quaisquer agressões e garantir a defesa dos aliados. Na sequência dessa decisão foi, em 2019, aprovada uma nova política para as suas forças marítimas permanentes.

No caso português, todos os documentos estruturantes da defesa nacional apontam para uma vontade do país em desempenhar um papel ativo nas alianças de que faz parte, em particular na Aliança Atlântica.

No Conceito Estratégico de Defesa Nacional (RCM, 2013), nomeadamente no seu número três – Alianças e parcerias, é assumido que:

A aliança crucial para a segurança e defesa de Portugal é a *Aliança Atlântica*. A defesa da integridade territorial e da coesão nacional são inseparáveis da participação na NATO. O reconhecimento de Portugal como um coprodutor de segurança internacional, a sua participação nas missões externas e a sua contribuição para a segurança dos recursos comuns do planeta realizam-se, prioritariamente, no quadro da NATO.

Por sua vez o Conceito Estratégico Militar (MDN, 2014) refere:

Defesa Coletiva - Defesa do território das nações aliadas. O conceito de Defesa Coletiva deriva do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte e tem por finalidade garantir o envolvimento coletivo na defesa militar das nações aliadas em caso de ataque a um ou mais dos seus membros, o que pressupõe a preparação de um dispositivo de defesa credível.

Seguindo a mesma linha, a Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas, 2018-2021 (EMGFA, 2018), aponta como objetivo estratégico nº 7:

Incrementar o contributo das Forças Armadas para a ação externa da Defesa Nacional. Este objetivo visa incrementar o empenhamento das FA em missões e

operações nos quadros da NATO, [...], e outras parcerias bilaterais e multilaterais, em linha com as prioridades estabelecidas ao nível político e com a necessidade de assegurar a interoperabilidade com as forças aliadas.

Porém, para Portugal poder acompanhar os desafios da Aliança Atlântica no reforço da sua postura marítima, necessitará de “uma marinha útil e minimamente significativa”, conforme preconiza Melo (2019, pp. 35-36), isto é, uma marinha que seja capaz de garantir presença, dissuasão e projeção de força. E, para tal, requer capacidades que, por sua vez, implicam investimentos mais avultados.

Entende-se, portanto, que o presente estudo se reveste de significativa importância, não só pela sua atualidade, mas também pelo objetivo de identificação do possível impacto para Portugal que decorre da decisão político-militar da Aliança Atlântica em reforçar a sua postura marítima e consequente reestruturação das forças marítimas permanentes, bem como dos desafios e oportunidades que daí decorrem.

O objeto de estudo definido foi o impacto para Portugal resultante do reforço da postura marítima da Aliança Atlântica.

Em termos de metodologia, a presente investigação assenta num raciocínio do tipo indutivo, associada a uma estratégia de investigação qualitativa e a um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso. Procedeu-se à coleta de dados de fontes documentais e bibliográficas e à realização de entrevistas semiestruturadas a personalidades com reconhecida experiência e competência nas matérias relacionadas com o tema em estudo, de diferentes áreas, que constam no Quadro 1.

Quadro 1 – Personalidades entrevistadas

Identificação	Funções desempenhadas
VALM Alecandre Reis Rodrigues	Ex-Vice-Chefe do estado-Maior da Armada – 1º Almirante português a comandar uma força naval da NATO (ABR 95 a ABR 96)
Mr. Manuel Rosa Mendes	Oficial da Armada, na Reserva A4 - <i>Budget Officer – Executive Management Division - NATO International Staff (IS)</i>
Dra. Catarina A. Lopes	<i>Deputy Head of Section, Plans, Operations Division - IS</i>
BGEN Nuno Lemos Pires	Subdiretor na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional Ministério da Defesa Nacional
VALM José Pereira da Cunha	Ex-Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada – 3º Almirante português a comandar uma força naval da NATO (JAN 2009 a JAN 2010)
Embaixador João Mira Gomes	Embaixador de Portugal em Espanha Ex-Embaixador de Portugal na NATO Ex-Secretário de Estado da Defesa Nacional e Antigos Combatentes
CMG Grad. em COM José Vizinha Mirones	Comandante do SNMG1 no segundo semestre de 2020
CFR M Ferreira de Azevedo	Ex-representante da Marinha junto da DELNATO
Prof. Dra. Maria Raquel Freire	Professora Catedrática de Relações Internacionais - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra Investigadora no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
ALM Fernando Melo Gomes	Ex-Chefe do Estado-Maior da Armada – 2º Almirante português a comandar uma força naval na NATO
VALM Alberto Silvestre Correia	Comandante Naval. MILREP no período de 2016 a 2019 e 4º Almirante português a comandar uma força naval na NATO

A investigação foi delimitada nos três domínios tradicionais: tempo, espaço e conteúdo (Santos & Lima, 2019, p. 42).

No domínio do tempo, o estudo centra-se entre 2010, data do Conceito Estratégico na NATO em vigor, e a atualidade.

Em termos de conteúdo, incide sobre as questões subjacentes ao reforço da postura marítima da Aliança Atlântica, reestruturação das suas forças marítimas permanentes e subsequente impacto para Portugal.

No que respeita ao espaço, está confinada à *Area of responsibility* (AOR) da NATO, onde operam as suas forças marítimas permanentes.

2. O reforço da postura marítima da Aliança Atlântica

Este segundo capítulo centra-se na análise das motivações que estiveram na origem da necessidade da NATO reforçar a sua postura marítima. Aborda-se, em concreto, as ambições geopolíticas das duas potências globais, Rússia e China, que podem trazer desafios futuros significativos à Aliança Atlântica.

2.1. A ação da Federação Russa

A anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, desencadeou uma escalada de sanções, retórica perigosa e profunda desconfiança e teve como resultado uma atitude temerária de Moscovo em níveis nunca vistos desde o fim da Guerra Fria (Day, 2018). Day (2018, p. 2) considerou mesmo que as relações NATO-Rússia estavam, naquela altura, “perto de mínimos históricos”.

Desde essa altura, a intervenção da NATO, em linha com a sua postura de defesa e dissuasão, tem vindo a centrar-se nos territórios dos aliados do Leste da Europa. As *assurances measures* desenhadas nesse mesmo ano para responder à crescente assertividade russa³, visaram essencialmente demonstrar a coesão da Aliança Atlântica, assumindo-se como um contributo decisivo para a tranquilização dos países naquela fronteira, que fruto da sua proximidade à Rússia sentiam maior insegurança. Contribuíram, de igual modo, para “sossegar” as opiniões públicas desses Estados, que exerciam crescente pressão para que a NATO demonstrasse uma presença efetiva, capacidade e prontidão. O propósito consistia em alterar o equilíbrio das forças convencionais para deter uma “Rússia ressurgente, revisionista e cada vez mais capaz”. Entre as tarefas atribuídas às forças da Aliança Atlântica, constava a *Tailored Forward Presence* na região do Mar Negro (Day, 2018, p. 1). Esta postura foi, aliás, renovada na recente Cimeira de Chefes de Estado e de Governo realizada em Bruxelas, em 14 de junho do corrente ano (NATO, 2021a).

O volume e ritmo da modernização do poder militar russo, assim como uma mudança na doutrina e uma retórica nuclear mais agressiva, a par de ações militares convencionais, eram as variáveis que Day (2018, p. 2) considerou críticas e que impulsionaram uma postura de defesa e dissuasão da NATO no seu flanco oriental. Mas também a implantação de modernas

³ Materializada através de constantes demonstrações de força e capacidade, com exercícios inopinados visando mostrar a flexibilidade e rapidez de mobilização de grandes efetivos e forças militares na fronteira Leste da NATO.

capacidades de *anti-access/area-denial* (A2/AD) ao longo de todo o flanco Leste da Aliança Atlântica concedia à Rússia um potencial acrescido para reduzir (ou mesmo bloquear) a liberdade de movimento de meios dos aliados nos espaços marítimos envolventes (Day, 2018).

Em setembro de 2018, a Rússia levou a cabo um exercício em larga escala, o Vostok 2018, tendo empenhado 300.000 efetivos dos diferentes ramos das suas forças armadas, que se constituiu como o maior exercício desde 1981 (ano em que se realizou o Zapad-81 e que contou com a participação de 100.000 militares). No exercício Vostok 2018 participaram 80 navios, entre unidades da marinha de guerra russa e navios de apoio logístico (TASS, 2018). O Vostok 2018 fez parte de um ciclo pré-planeado de exercícios massivos que ocorreram em todos os comandos militares da Rússia com o propósito de fortalecer o comando e controlo (C2) e a integração de forças. Estes exercícios visavam testar e melhorar a preparação das tropas, a mobilidade estratégica, a logística militar e as operações conjuntas entre ramos das forças armadas. A componente marítima teve, no entanto, em 2018, particular destaque por ter estado presente em diferentes espaços marítimos, designadamente no Mar de Okhotsk, no Mar de Bering e nas Baías Avacha e Kronotsky, na península russa de Kamchatka, situada no Leste do país, o que indicia que Moscovo procurou testar a sua capacidade de conduzir operações marítimas em vários teatros (Boulègue, 2018).

Por outro lado, a Rússia empenhou-se em campanhas agressivas de desinformação, através de vários meios de comunicação, para semear a discórdia e a confusão entre os países da NATO. A ingerência russa nos processos democráticos ocidentais por meio de manipulação eleitoral, a par da intromissão cibernética, foi, segundo Day (2018, p. 2), mais uma forma de Moscovo “dar continuidade à sua longa história de interferência política”. Por fim, e durante vários anos, a Rússia usou os seus recursos energéticos para intimidar e exercer significativa influência sobre os seus vizinhos.

De acordo com Tomé (2018), a evidente assertividade russa a que se assistia resultava, em grande medida, da visão de Putin:

[...] a implosão da URSS foi um «desastre geopolítico» porque a Rússia perdeu o que é «seu» e provocou um desequilíbrio de poder no mundo que os Estados Unidos aproveitaram para promover a unipolaridade e a NATO para se expandir, mas a Rússia é uma grande potência ressurgente disposta a ocupar o seu lugar numa estrutura de poder multipolar. (Tomé, 2018, p. 70)

Conforme admitiram Howard e Czekaj (2019, p. 13), dentro do espaço pós-soviético a Rússia de Putin é uma força poderosa por direito próprio e pode confrontar qualquer um dos seus vizinhos, pertencentes ou não à Aliança Atlântica, como os Estados Bálticos, a Roménia ou a Bulgária, se estes, de alguma forma, se encontrarem isolados e sem apoio externo.

A agenda “NATO 2030: United for a New Era”, que foi aprovada na recente Cimeira de Bruxelas, de 21 de junho do corrente ano, fala de um tempo marcado pela competição geoestratégica e refere a necessidade de a Aliança Atlântica se adaptar para atender às necessidades de um ambiente estratégico mais exigente, marcado pelo regresso da rivalidade sistémica, a persistentemente agressiva Rússia, a ascensão da China e o papel crescente das tecnologias emergentes e disruptivas, a par de inúmeros riscos e ameaças transnacionais (NATO, 2020, p. 17). Em relação à Rússia, refere o documento que Moscovo tem procurado alcançar a hegemonia sobre as antigas possessões soviéticas, minando

amiúde a sua soberania e integridade territorial e tentando sistematicamente bloquear a opção de algumas dessas nações por uma adesão futura à NATO. Esta agenda estabelece um nível mais elevado de ambição para a NATO. Fornece orientações claras para uma maior adaptação para enfrentar ameaças e desafios existentes, novos e futuros, com base na adaptação política e militar em curso da Aliança Atlântica, permanecendo na ordem do dia as três tarefas fundamentais (defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa) e a revisão do atual Conceito Estratégico (NATO, 2021a).

Por outro lado, e a par da agressão russa na Ucrânia e na Geórgia, tem-se assistido a um comportamento muito assertivo de Moscovo tanto no Ártico quanto no Atlântico Norte, com crescente aumento da atividade aérea e naval próxima dos principais pontos de estrangulamento marítimo nos mares de Barents, Báltico, Negro e Mediterrâneo. Moscovo tem ainda tentado estabelecer posições de relevo, tanto na bacia do Mediterrâneo, quanto em África. Além da ameaça militar convencional, a Rússia enveredou por iniciativas mais radicais, fazendo uso de um relevante conjunto de ferramentas híbridas que vão desde operações *cyber* ofensivas, até assassinatos sancionados pelo próprio Estado (NATO, 2020, p. 16).

Já antes, em 2018, Day tinha manifestado opinião idêntica, tendo nessa altura considerado que em linha com o que o passado recente tinha mostrado, a Rússia estava pronta a usar todos os meios disponíveis – desde táticas híbridas a operações convencionais e ameaças nucleares – para alavancar o seu poder sobre a Aliança Atlântica. Em última análise, o objetivo de Moscovo era “quebrar o consenso dos aliados e reduzir a influência de Washington no futuro da segurança europeia” (Day, 2018, p. 2).

No entanto, no seminário organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, Instituto Português de Relações Internacionais e Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, subordinado ao tema *The United States, NATO and European Security. The future of the Atlantic Alliance*, em 24 de novembro de 2020, Livia Franco, Pedro Costa Pereira e Charles Kupchan coincidiram na opinião de que a eleição do novo Presidente dos Estados Unidos era uma oportunidade para reforçar, e mesmo renovar, o “*transatlantic link*”, de criar uma verdadeira parceria, na qual a NATO continuaria a desempenhar um papel fundamental na segurança Euro-atlântica. Nesse sentido, os países europeus da Aliança Atlântica deverão ter como objetivo a criação de uma verdadeira capacidade autónoma, que será fundamental concretizar para que esta parceria transatlântica não seja apenas uma mera dependência (Franco, Pereira, & Kupchan, 2020).

Esta opinião foi corroborada pelo próprio Presidente Joe Biden na conferência de segurança de Munique, ao reafirmar que “a Aliança transatlântica é a base sólida, sobre a qual a segurança coletiva e prosperidade compartilhada são construídas”, e que “os Estados Unidos estão totalmente comprometidos com a NATO [...] e saúdo o crescente investimento da Europa em capacidades militares que permitem a nossa defesa compartilhada”, reconhecendo que Putin procura enfraquecer o projeto europeu e a NATO: “ele quer minar a unidade transatlântica e a nossa determinação, porque é muito mais fácil intimidar e ameaçar Estados individuais do que negociar com uma comunidade transatlântica forte e intimamente unida” (Nikkei Asia, 2021).

Não é, pois, de estranhar que no domínio marítimo o pós-invasão russa da Crimeia

tenha voltado a recolocar o foco na defesa coletiva e na prontidão de meios militares verdadeiramente capazes, e que culminaria na decisão político-militar de reforçar a postura marítima da Aliança, em 2018, com uma clara intenção de revigorar o seu poder militar no mar, visando garantir uma capacidade de reação imediata, através de forças prontas para serem empregues em cenários de alta intensidade.

A narrativa associada à necessidade de reforçar a postura marítima e reestruturar as forças permanentes da Aliança Atlântica também se encontra expressa em todas as declarações oficiais das cimeiras, desde a Cimeira de Gales, em 2014. É, portanto, neste contexto, que a declaração oficial que resulta da Cimeira de Bruxelas (2018) reiterou a intenção clara de reforçar a postura marítima da NATO.

2.2. A ação da República Popular da China

No relatório anual de 2020 do Departamento de Defesa ao Congresso dos EUA, intitulado *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, é expressamente referido que Pequim procurava estabelecer mais uma base militar fora de portas que lhe permitisse projetar (e sustentar) poder militar a distâncias significativamente maiores do seu território (Office of the Secretary of Defense, 2020). O relatório sustenta que a estratégia militar da China é baseada na defesa ativa, um conceito que adota os princípios da defesa estratégica combinada com a ação ofensiva nos níveis operacional e tático. Pode aplicar-se à China, ao optar por atuar externamente para defender os seus interesses. A defesa ativa está enraizada no princípio de evitar o início de um conflito armado, mas disponível para responder se (e quando) for desafiada (Office of the Secretary of Defense, 2020, p. 27).

Em 2019, o *People's Liberation Army* (PLA) permaneceu sobretudo orientado para fazer face às ameaças regionais de longa data, ainda que reivindicasse já um maior papel global para si mesmo, de acordo com a política de defesa e estratégia militar da China. Pequim enfatizava o imperativo de cumprir os principais marcos estabelecidos em 2020 e 2035, e que tinham o intuito de alinhar a transformação do PLA com a modernização geral da China para que, até ao final de 2049, apresentasse um exército de “classe mundial” (Office of the Secretary of Defense, 2020). As autoridades chinesas não definiram o que significava ter um poder militar de “classe mundial”⁴, embora esse propósito tivesse sido pela primeira vez anunciado por Xi Jinping em 2017 (O’Hanlon, 2020). O relatório *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020* considerou apenas que, no contexto da estratégia nacional da China, era provável que Pequim tivesse como objetivo desenvolver, até meados do presente século, um exército que fosse pelo menos igual ou, em alguns casos, mesmo superior ao exército dos EUA, ou de qualquer outra grande potência que a China pudesse considerar como uma ameaça à sua soberania, segurança e desenvolvimento.

Também os programas de modernização da esquadra chinesa não deixavam quaisquer

⁴ O China's 2019 *Defense White Paper* elenca apenas os objetivos estratégicos para o desenvolvimento da defesa nacional e militar da China na nova era, sendo que um deles previa “transformar totalmente as forças armadas do povo em forças de classe mundial em meados do século 21” (People's Republic of China, 2019, p. 10).

dúvidas. *The People's Liberation Army Navy* (PLAN) dispunha de meios modernos e flexíveis, uma vez que se tinha concentrado na substituição de gerações anteriores de navios com capacidades limitadas por novas plataformas combatentes multifuncionais⁵. A partir de 2019, a PLAN passou a ser constituída por modernos meios navais com avançados sistemas de armas e sensores antinavio, antiaéreos e antissubmarinos. O Departamento de Defesa dos EUA adiantou que, em 2019, a China tinha o maior número de meios do poder militar no mar em todo o mundo, com uma ordem de batalha na qual constavam aproximadamente 350 navios e submarinos, incluindo mais de 130 grandes plataformas combatentes de superfície (Office of the Secretary of Defense, 2020, p. 44).

O documento *China's National Defense in the New Era*, de 2019, aborda as questões de soberania, da segurança e os interesses de Pequim, referindo expressamente que garantir todas elas é o propósito fundamental da defesa nacional da China na nova era. De entre os inúmeros objetivos que concorrem para essa defesa, importa salientar a salvaguarda dos seus interesses internacionais (People's Republic of China, 2019, p. 7). A implementação da orientação estratégica militar chinesa para esta nova era é inequívoca: segue os princípios da defesa, autodefesa e resposta pós-ataque, e adota o modelo de defesa ativa, mantendo a postura de que “não iremos atacar a menos que sejamos atacados, mas certamente contra-atacaremos se formos atacados” (People's Republic of China, 2019, p. 9).

Os interesses no exterior são uma parte crucial dos interesses nacionais da China. Uma das missões das forças armadas consiste em proteger os direitos e interesses legítimos do povo, organizações e instituições chinesas no exterior. Para isso, o PLA promove ativamente a segurança internacional e a cooperação militar e adequa os mecanismos relevantes para proteger tais interesses. Para fazer face a eventuais deficiências nas operações e no apoio no exterior, o PLA deve prosseguir os esforços para construir meios capazes que permitam o seu empenhamento em mares distantes e deve providenciar a obtenção de instalações logísticas no exterior de modo a que isso permita aumentar as capacidades para a realização de tarefas militares (People's Republic of China, 2019, pp. 14-15).

Encontra-se, assim, bem patente a justificação oficial de Pequim para a necessidade de obtenção de bases militares “fora de portas”. Segundo refere o relatório *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, responsáveis chineses consideram que a existência de bases militares no exterior permitem, para além da projeção de poder, apoiar potenciais conflitos, transmitir sinais diplomáticos, abertura política, desenvolver a cooperação bilateral e multilateral e o treino de forças militares. Por fim, e ainda segundo o mesmo relatório, sugerem esses responsáveis que a existência de uma rede logística militar chinesa poderia permitir a monitorização da informação operacional relativa a meios norte-americanos (Office of the Secretary of Defense, 2020, p. 129).

A opção pela obtenção de facilidades logísticas no Atlântico Sul, advém do facto de Angola ter sido, em 2019, o quarto principal fornecedor de petróleo à China, com 9% do total (Office

⁵ Ao nível da construção naval, a PLAN prosseguiu um ambicioso programa de construção e modernização de navios que incluía submarinos, navios combatentes de superfície, navios de guerra anfíbios, porta-aviões e navios auxiliares, bem como um criterioso programa de desenvolvimento de armas avançadas, sensores e capacidades de comando e controlo (Office of the Secretary of Defense, 2020).

of the Secretary of Defense, 2020, p. 170). A questão da insegurança marítima generalizada no Golfo da Guiné pode, de igual modo, ter influenciado esta opção, sobretudo se se pensar que a instalação da base militar no Djibuti, em 2017, permitiu a presença continuada de meios do poder militar no mar chineses e a manutenção regular de escoltas de navios civis através do Golfo de Áden. Em 2019, por exemplo, a marinha chinesa continuou a conduzir operações contra pirataria naqueles espaços marítimos do Oceano Índico Ocidental, tendo empenhado as suas 31^a, 32^a e 33^a forças-tarefas desde 2008 (Office of the Secretary of Defense, 2020, p. 125).

Já em maio do corrente ano, em entrevista à agência *Associated Press*, o general *Stephen Townsend* dos EUA, *Commander, U.S. Africa Command*, alertou para o facto da ameaça crescente da China vir não apenas das águas do Pacífico, mas também do Atlântico. Especificou, referindo que Pequim estava em pleno processo de obtenção de uma nova base militar fora de portas, agora na costa ocidental da África, com capacidade para dar apoio logístico e assistência técnica a submarinos e porta-aviões. Townsend referiu ainda que a China já tinha mesmo abordado diversos países, desde a Mauritânia à Namíbia, com a intenção de estabelecer essas facilidades, que serão absolutamente determinantes em caso de eventual conflito futuro (Castronuovo, 2021).

Refere o documento *China's National Defense in the New Era* que a competição estratégica internacional estava, em 2019, em crescendo. Os EUA tinham ajustado a sua estratégia de segurança nacional e aumentado significativamente os seus gastos com a defesa, procurando obter capacidades adicionais nas áreas da defesa nuclear, espacial, cibernética e antimíssil. Pequim entendia que com essa postura os EUA tinham minado a estabilidade estratégica global. A NATO prosseguiu o seu alargamento, intensificou a presença militar na Europa Central e Oriental e conduziu diversos exercícios militares. A Rússia estava apostada em fortalecer as suas capacidades nucleares e não nucleares para contenção estratégica, procurando, por outro lado, salvaguardar o seu espaço e os seus interesses estratégicos. A União Europeia (UE) tentava acelerar a integração da sua segurança e defesa para se tornar mais independente. O ambiente estratégico internacional estava, pois, a passar por mudanças profundas (People's Republic of China, 2019, p. 2).

Na última Cimeira da NATO, realizada em Bruxelas, em 14 de junho de 2021, foi vista com preocupação a crescente influência externa da China e as suas políticas internacionais, tendo sido realçado que as ambições e comportamentos assertivos da China apresentavam desafios sistémicos à ordem internacional (baseada nas regras) e às áreas relevantes para a segurança da Aliança Atlântica, tendo sido sublinhado que as políticas coercivas de Pequim (que contrastavam com os valores fundamentais consagrados no Tratado de Washington) criavam preocupação adicional. A China, que está a expandir rapidamente o seu arsenal nuclear com mais ogivas, tem-se mostrado opaca na implementação da sua modernização militar e tem vindo a cooperar militarmente com a Rússia, nomeadamente através da participação em exercícios na zona euro-atlântica. A declaração oficial da Cimeira reitera a preocupação da Aliança Atlântica com a frequente falta de transparência e a utilização da desinformação por parte da China (NATO, 2021a).

Do que antecede, é evidente que são sobretudo motivações de natureza geoestratégica

que levaram a NATO a sentir a necessidade de reforçar a postura marítima e adequar as suas forças marítimas permanentes ao atual ambiente de competição geopolítica. Acresce ainda a ideia que se terá formado no seio de alguns Estados-membros de que da Aliança Atlântica estaria a ficar para trás, quando cotejada com a assertividade crescente da potência revisionista (Rússia) e da potência em ascensão (China), e que seria necessário reagir.

Assim, face ao posicionamento tanto da China como, sobretudo, da Rússia, em diversos espaços marítimos que amiúde se cruzam com a área de interesse da NATO, a única forma que a Aliança Atlântica verdadeiramente tem para poder responder com eficácia aos inúmeros desafios colocados por ambas as potências será através da disponibilização de um maior número de meios do poder militar no mar e que estes sejam mais capazes, robustos e dotados de sistemas tecnologicamente evoluídos.

Nestas circunstâncias, em que claramente se perspetiva um aumento da competição geopolítica da China e da Rússia com o Ocidente, Ribeiro (2020, p. 3) considerou mesmo que esta confrontação obrigará “a NATO e a União Europeia a crescentes intervenções dentro e fora das suas fronteiras, na tentativa de mitigarem a expansão estratégica desses dois atores”.

3. A reestruturação das *Standing Naval Forces*

Este capítulo foca-se no processo de reestruturação das *Standing Naval Forces* (SNF), uma vez que são, simultaneamente, uma capacidade marítima nuclear e uma das principais ferramentas da postura marítima da Aliança Atlântica.

3.1. Necessidade de reestruturar as *Standing Naval Forces*

Face à decisão política de reforçar a postura marítima da NATO, foi entregue às autoridades militares a tarefa de rever e aprovar um novo conceito de emprego e uma nova política para as SNF que resultou num documento que seria aprovado em 31 de julho de 2019. O propósito foi criar as condições que permitissem revigorar essas forças, que são instrumentais nos esforços para apoiar a prossecução dos *Military Strategic Objectives* da NATO. Apesar deste documento ser de natureza confidencial, não sendo, portanto, possível detalhar o seu conteúdo, é obvio que aquilo que pretendeu estabelecer foi a revisão da composição, missões e tarefas das forças marítimas permanentes, bem como melhorar alguns aspetos mais específicos sobre operações, relações de autoridade, comando e controlo, com o objetivo de as tornar mais eficientes e capazes do ponto de vista das suas capacidades combatentes, garantindo, concomitantemente, uma elevada prontidão, contribuindo, desta forma, para a dissuasão e defesa da integridade da Aliança Atlântica.

3.2. Missões das SNF

De acordo com a NATO (2021b), as SNF, através da sua presença e atividades operacionais e cooperativas, contribuem para a segurança da Aliança Atlântica em três funções essenciais: estratégica, de segurança e de combate.

Na função estratégica, a presença de forças marítimas cria efeitos estratégicos e dissuasores e demonstra a predisposição da NATO em empregar os seus meios sem

restrições. A disponibilidade e flexibilidade das forças marítimas garantem uma gama variada de opções políticas e militares à disposição dos decisores (NATO, 2021b).

Relativamente à segunda função, importa referir que a segurança marítima tem vindo a assumir-se como um dos pilares das atividades marítimas da NATO. A manutenção de um ambiente marítimo seguro e protegido pode ser garantida por meio de operações de segurança marítima. A prontidão e versatilidade das forças marítimas permitem, por outro lado, que possam ser empenhadas em diversas missões e tarefas.

A função de combate possibilita, por sua vez, que em tempo de paz e de crise as forças marítimas sejam essencialmente de natureza dissuasora. Podem ser empenhadas em operações convencionais, de dissuasão nuclear e defesa contra mísseis balísticos, para promover a segurança da Aliança Atlântica; garantem ainda a dissuasão e defesa nos mares contíguos e efetuam projeção de poder. As forças marítimas permanentes estão pensadas para percorrerem todo o espectro de operações, transitando com relativa facilidade de operações de baixa intensidade para média ou até mesmo alta intensidade.

Os exercícios realizados no ambiente marítimo são essenciais para desenvolver as competências de combate e incrementar os níveis de interoperabilidade dos aliados, visando garantir a necessária prontidão para todo o tipo de operações. Algumas áreas e competências concretas devem ser incorporadas em exercícios futuros, incluindo, por exemplo, a proteção das linhas de comunicação marítimas, reforço célere dos meios disponíveis em cada momento, defesa contra ataques de porta-aviões, projeção de forças anfíbias, capacidade de guerra antissubmarina, combate a ameaças híbridas no domínio marítimo, defesa antimíssil e contra ameaças no espaço cibernético (NATO, 2021b).

Por outro lado, as SNF visam garantir opções de resposta rápida para a defesa contra qualquer adversário potencial e pretendem contribuir para dotar a NATO de uma capacidade marítima permanente, credível e ágil para o *Very High Readiness Joint Task Force Maritime* – conjunto de forças com elevada prontidão para serem empenhadas em resposta a quaisquer contingências inopinadas que possam vir a ocorrer –, podendo ser empregues em operações e outras atividades, quando e onde necessário.

O envolvimento das SNF na gestão de crises, demonstra, de igual modo, o empenho da Aliança Atlântica em participar em operações de resposta a crises, bem como na manutenção da capacidade de sustentar e apoiar forças expedicionárias eficazes.

Finalmente, e como instrumento que contribui para a segurança cooperativa, estas forças oferecem oportunidades valiosas para desenvolver a interoperabilidade, segurança regional e estabilidade por meio da capacitação de parceiros, visitas a portos, treino e exercícios. Através de uma presença permanente, providenciam um importante contributo para a segurança marítima, nas suas diferentes tarefas. Não têm um foco meramente regional e o seu emprego ocorre não apenas em toda a AOR do *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), mas também em operações fora da AOR, se assim for decidido pelo *North Atlantic Council*.

3.3. Composição das SNF

Segundo informação disponibilizada pelo MARCOM (2021), as SNF estão sob a autoridade do *Allied Maritime Command* (MARCOM), situado em Northwood, no Reino Unido, desde

que em dezembro de 2012 se assumiu como o comando operacional para todas as operações marítimas da Aliança Atlântica.

De acordo com a NATO (2021b), as SNF estão permanentemente disponíveis, sendo parte integrante da componente marítima da *NATO Reaction Force* (NRF), e consistem em quatro grupos individuais: *Standing NATO Maritime Group* (SNMG) 1 e 2 e *Standing NATO Mine Counter Measures Group* (SNMCMG) 1 e 2.

Estes grupos marítimos permanentes são forças multinacionais compostas por navios de vários países aliados e estão permanentemente à disposição da NATO para a realização de diferentes missões, desde exercícios a empenhamentos operacionais. Prestam, ademais, apoio muito significativo ao serem a face visível da presença da Aliança Atlântica em diversos espaços e regiões, demonstram solidariedade entre os seus membros, conduzem visitas diplomáticas de rotina a diferentes países, apoiam o envolvimento de parceiros e fornecem uma gama variada de capacidades militares no domínio marítimo para as diferentes missões em que são empenhados.

Os SNMG funcionam de acordo com as necessidades operacionais da Aliança Atlântica em cada momento. Os SNMCMG são forças multinacionais que se dedicam principalmente a operações de busca e eliminação de material bélico explosivo, conduzindo, ainda hoje, operações reais de eliminação de munições, por forma a minimizar a ameaça de minas que datam da Segunda Guerra Mundial.

Ambos os grupos das SNF são recursos essenciais da NRF e estão capacitados para cumprirem uma ampla gama de funções, incluindo o apoio humanitário. Podem ser empenhados operacionalmente num prazo curto e geralmente são os primeiros meios a entrar num determinado teatro de operações. Na ativação da NRF, esses quatro grupos são aumentados e reforçados com meios em prontidão. Dentro das SNF, cada grupo opera normalmente como um grupo tarefa naval coeso e autónomo, embora se possam combinar para exercícios, ativações da NRF ou operações específicas.

Cada SNMG é composto pelo comandante, um estado-maior internacional e um determinado número de unidades permanentes designadas – geralmente constituídas por dois a seis navios das várias nações aliadas que usualmente disponibilizam meios –, normalmente fragatas ou *destroyers*, um navio reabastecedor, com um dos navios da força a ser designado navio-chefe. Ambos os SNMCMG são compostos pelo comandante e pelo estado-maior internacional, o navio de comando e controlo, um número mínimo de unidades *Mine Counter Measures* (MCM) e uma equipa de mergulhadores MCM.

3.4. Eficiência das SNF

Para abordar este subtema, recorreu-se à análise de conteúdo das entrevistas realizadas às personalidades de diferentes proveniências elencadas no Quadro 1, na introdução deste artigo.

Assim, a generalidade dos entrevistados considerou ser necessário o regresso a uma maior presença naval da Aliança Atlântica em diferentes regiões, sobretudo nas mais críticas, sob pena de serem deixados espaços vazios que a Rússia e China necessariamente ocuparão logo depois. Por outro lado, o recuo estratégico dos EUA em muitas áreas geográficas – para dar prioridade à região do Indo-Pacífico – vai requerer um maior esforço do pilar europeu na

sua área de interesse estratégico. Nesse sentido, alguns dos entrevistados (A. R. Rodrigues, entrevista por e-mail, 15 de dezembro de 2020; C. A. Lopes, entrevista por e-mail, 16 de dezembro de 2020; M. R. Mendes, entrevista por e-mail, 2 de janeiro de 2021) referiram ser necessária uma articulação muito estreita entre o planejamento de emprego das SNF com as diversas marinhas nacionais, já que se o objetivo é garantir um uso mais eficiente das forças navais da Aliança Atlântica, é importante alavancar a sua capacidade de estabelecer uma ligação das SNF com grupos-tarefa nacionais de alta prontidão e capacidade.

Mais do que a eficiência, referiram outros entrevistados (N. L. Pires, entrevista por e-mail, 23 de dezembro de 2020; J. P. Cunha, entrevista por e-mail, 27 de dezembro de 2020) que poderá mesmo ser a própria eficácia a ficar comprometida se as SNF tiverem que ser empregues em missões que requeiram um maior número de navios e, sobretudo, maior poder de combate. É assim necessário, na sua opinião, um maior esforço colaborativo entre todos os aliados para dotar as SNF dos meios suficientes que permitam atender às várias responsabilidades da NATO, ao mesmo tempo que importaria aproveitar todas as oportunidades de visibilidade pública para garantir o apoio das audiências nacionais dos diversos países. Assim, não faz qualquer sentido, sustentam, disponibilizar meios que não possam ser empregues num contexto de ameaça nuclear ou conflito generalizado.

No entender de alguns entrevistados (F. Azevedo, entrevista por e-mail, 18 de janeiro de 2021; J. V. Mirones, entrevista por e-mail, 9 de janeiro de 2021), ao longo dos anos têm sido atribuídas diferentes prioridades ao emprego das SNF. Todavia, tratando-se de forças disponíveis e flexíveis, têm capacidade de executar um conjunto alargado de tarefas, apenas limitado pelo Direito Internacional Marítimo. São disso exemplo o seu emprego no Oceano Índico Ocidental em operações contra pirataria, ou, mais tarde, na crise migratória que assolou o Sul da Europa. No entanto, após a anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, as SNF passaram a ser utilizadas em tarefas associadas à defesa dos aliados do Leste europeu, pelo que seria natural, sustentam aqueles entrevistados, que passassem a ser, de novo, alvo de debates alargados acerca do seu futuro.

Por fim, houve entrevistados que identificaram aqueles que, no seu entender, seriam os principais problemas relacionados com estas forças: reduzida capacidade dos Estados-membros assegurarem *force flow* consentâneo com a missão; capacidade de projeção de força e sustentabilidade; adequado nível de treino; valências operacionais relevantes e elevada prontidão (A.S. Correia, entrevista por e-mail, 25 de janeiro de 2021; F. Azevedo, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*).

3.5. Atratividade das SNF

Importa determinar, de igual modo, de que forma podem as SNF voltar a adquirir o protagonismo que atingiram no passado, em que era usual a existência de forças navais robustas, com diversos navios do tipo fragata/*destroyer* e pelo menos um reabastecedor de esquadra, identificando, se possível, ações catalisadoras que levem os Estados-membros a reforçar as suas contribuições de meios para as SNF. Para isso recorreu-se, de novo, à análise de conteúdo realizada às entrevistas antes referidas.

Em termos genéricos, há entrevistados que consideram que existe uma clara dependência

da Europa em relação aos EUA e que a maior ou menor robustez das SNF é expressão do interesse norte-americano em cada momento (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; J. M. Gomes, entrevista telefónica, 6 de janeiro de 2021). No entanto, a redução significativa do orçamento dedicado à manutenção das capacidades militares navais e a priorização na utilização de meios podem explicar, segundo alguns dos entrevistados, a alteração da postura por parte de muitos países aliados (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; M. R. Mendes, *op. cit.*).

Com o fim da Guerra Fria, o enfoque na condução de operações de apoio à paz e a emergência de ameaças disruptivas – como o terrorismo transnacional –, levou a um desinvestimento de muitos países, de forma continuada e ao longo dos últimos 30 anos, em capacidades puramente combatentes. Esta opção conduziu à escassez de meios convencionais dedicados ao combate nos vários domínios que atualmente se verifica – em particular nas dimensões marítima e aérea. A par deste desinvestimento, assistiu-se, em simultâneo, em muitos países, a um reforço das capacidades de guardas-costeiras, ou de capacidades simplesmente vocacionadas para resposta a operações de baixa-intensidade (F. Azevedo, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*). Estas opções refletem-se hoje em marinhas depauperadas em qualidade e em capacidades combatentes. Consequentemente, a resposta passará pela focalização estratégica da Aliança numa clara opção marítima (F. Azevedo, *op. cit.*; J. M. Gomes, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*). Alguns entrevistados entendem que o novo conceito estratégico da Aliança Atlântica que venha a retomar, de forma evidente, a importância do Atlântico e do Sul, em sentido lato, numa postura verdadeiramente 360° da NATO, pode ser o ponto de viragem no *statu quo* que tem vigorado (F. Azevedo, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*; N. L. Pires, *op. cit.*).

Problemas internos da Aliança Atlântica relacionados com falta de coesão e com a degradação da relação transatlântica – que se acentuou com a administração Trump nos EUA – a par da iliteracia em assuntos de defesa e segurança, em especial na vertente marítima, de muitas elites, são outros fatores elencados que têm contribuído para a falta de atratividade das SNF (F. M. Gomes, entrevista por e-mail, 21 de janeiro de 2021; M. R. Freire, entrevista por e-mail, 18 de janeiro de 2021).

Foram apontadas, por fim, opções que podem mitigar os efeitos dessa menor atratividade e aumentar o número de contribuições de meios para as SNF. Uma delas consiste em fazer ajustamentos nos planeamentos de operações – incluindo atividades especializadas (e mais complexas) e integração dos vários domínios das operações militares – de modo que os aliados maximizem os benefícios da sua participação (C. A. Lopes, *op. cit.*). Uma outra opção aponta para a necessidade de ajustar os meios a atribuir de forma mais flexível, permitindo a inclusão de alguns menos robustos (e necessariamente menos dispendiosos) (J. M. Gomes, *op. cit.*). Uma terceira opção consiste em criar um modelo mais flexível de afetação dos recursos, que poderia passar, por exemplo, pela constituição de SNF sem que os navios tivessem que manter-se juntos em permanência, isto é, os navios reuniriam apenas para grandes exercícios, após o que regressariam às respetivas bases, mantendo um elevado nível de prontidão. Seria uma opção mais económica e não reduziria de forma muito significativa os dispositivos dos diversos países. Como inconveniente, releva, no entanto, uma degradação da capacidade de resposta da força, em caso de ocorrência de uma situação

(de crise ou conflito) inesperada (A. S. Correia, *op. cit.*).

Tendo por base a análise efetuada, é possível concluir que o reforço da postura marítima da Aliança Atlântica identificou a necessidade de reestruturar as suas SNF, tornando-as mais capazes e credíveis para enfrentarem as ameaças emergentes que se perspetivam no plano geopolítico. Estas forças necessitam de ser reforçadas com meios navais modernos, com capacidades combatentes adequadas, disponíveis para responderem a todo o espectro de operações, incluindo o empenhamento em missões de alta intensidade. Devem, por fim, ser forças marítimas com elevados padrões de treino e prontidão, preparadas para responder com rapidez, não apenas durante as operações correntes em tempo de paz, mas, sobretudo, em situações de crise e eventual conflito.

Para tal, é absolutamente necessário que a falta de atratividade das SNF seja colmatada. E isso só será conseguido através de uma mudança do foco estratégico dos decisores e da resolução dos problemas internos que têm vindo a afetar a Aliança Atlântica, que deve materializar-se no seu novo conceito estratégico. Se tal vier a verificar-se, as SNF podem almejar regressar a um patamar de excelência que já tiveram no passado.

4. Impacto para Portugal

Este capítulo aborda o impacto para Portugal decorrente do reforço da postura marítima da Aliança Atlântica e subsequente reestruturação das SNF, exclusivamente com base na análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas realizadas às personalidades a que antes se fez referência.

4.1. Compreensão política

Tendo presente a contínua dificuldade da generalidade dos aliados em gerar meios do poder militar no mar para as SNF, foram os entrevistados questionados sobre se consideravam existir em Portugal, ao nível dos principais decisores, uma compreensão sobre a importância de reforçar a postura marítima da Aliança Atlântica e de revigorar as SNF.

As respostas dividiram-se em dois blocos principais: os que simplesmente consideraram que não existe essa compreensão (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; F. M. Gomes, *op. cit.*) e a maioria que referiu que existe, embora esse reconhecimento político não tenha depois retorno em termos de investimento em meios, já que são atribuídas, em regra, prioridades mais elevadas a outras áreas da governação, que invariavelmente tem resultado em orçamentos para a defesa cada vez mais reduzidos (A. S. Correia, *op. cit.*; F. Azevedo, *op. cit.*; J. P. Cunha, *op. cit.*; M. R. Freire, *op. cit.*; M. R. Mendes, *op. cit.*; N. L. Pires, *op. cit.*).

4.2. Atribuição de meios às SNF

Considerando que atualmente num largo espectro de missões, nomeadamente nas operações de baixa intensidade, os navios de patrulha oceânicos (NPO) são meios passíveis de poderem ser empenhados, foram os entrevistados questionados sobre se consideravam que a NATO deveria aceitar estes navios como contributo para as SNF e, em caso afirmativo, que tipo de valências seriam mais necessárias para incrementar as suas capacidades.

As opiniões dos entrevistados foram diversificadas, variando entre os que consideraram que os NPO não devem ser aceites pela Aliança Atlântica para integrarem as SNF (F. Azevedo, *op. cit.*; J. P. Cunha, *op. cit.*), até os que entenderam que isso é não apenas possível como desejável (A. S. Correia, *op. cit.*; F. M. Gomes, *op. cit.*; M. R. Mendes, *op. cit.*), passando pelos que tinham o entendimento de que tal só deveria ocorrer como último recurso e apenas em missões de baixa intensidade (J. M. Gomes, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*). Houve entrevistados que referiram que a atribuição desses navios às SNF poderá mesmo vir a ser inevitável no futuro, atenta a escassez de meios (N. L. Pires, *op. cit.*) e que no novo conceito de operação daquelas forças já consta a inclusão de NPO como unidades vocacionadas para operações de segurança marítima (MSO), desde que munidas de capacidades essenciais ao nível do comando e controlo (C2).

Em relação às valências para dotar os NPO com as capacidades necessárias para poderem, eventualmente, ser atribuídos às SNF, as respostas dividiram-se do seguinte modo: integração nas redes de C2 da força naval (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; A. S. Correia, *op. cit.*; F. M. Gomes, *op. cit.*; M. R. Mendes, *op. cit.*) e reabastecimento no mar (M. R. Mendes, *op. cit.*); e aumentar substancialmente as capacidades de defesa própria e de combate (F. Azevedo, *op. cit.*; N. L. Pires, *op. cit.*).

4.3. Golfo da Guiné

Para alguns membros da NATO, em especial os países do Sul da Europa (Portugal, em particular), a instabilidade no Golfo da Guiné (GoG) é um motivo de preocupação, na medida em que grandes fluxos de energia são originários dessa região. Neste sentido, foi perguntado aos entrevistados se consideravam que uma participação mais robusta de Portugal no reforço marítimo da Aliança Atlântica poderia contribuir para um maior envolvimento e presença da NATO naquela área.

A maioria dos entrevistados manifestou a opinião de que o interesse específico da Aliança Atlântica na região do GoG é, atualmente, muito diminuto (ou mesmo inexistente) (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; A. S. Correia, *op. cit.*; J. M. Gomes, *op. cit.*; J. P. Cunha, *op. cit.*; M. R. Freire, *op. cit.*; M. R. Mendes, *op. cit.*). Os motivos apontados variam entre dificuldades políticas de penetração da NATO no Atlântico Sul (A. R. Rodrigues, *op. cit.*), até esse cenário não ser de elevada prioridade quando comparado com outras zonas de maior complexidade e interesse (J. M. Gomes, *op. cit.*; J. P. Cunha, *op. cit.*), sendo que a NATO tem concentrado os seus esforços na ameaça consubstanciada pela Federação Russa e nas regiões de conflito do Médio Oriente e Afeganistão e que, com exceção da criação de um *Hub for the South*, não apresenta grande interesse para os problemas que emanam do Sul (A. S. Correia, *op. cit.*).

Todavia, existe um outro conjunto de entrevistados que se pronunciou de modo diferente. Referiram, em concreto, que para a postura marítima da NATO se tornar relevante no xadrez mundial teria necessariamente de ser alargada a sua área de operação para *out of area*, e isso incluiria o GoG (F. M. Gomes, *op. cit.*), ou que a NATO está em constante adaptação e que, por conseguinte, é cada vez mais consensual que deve atribuir maior importância ao ambiente geoestratégico além da AOR do SACEUR (F. Azevedo, *op. cit.*). Nesse contexto, o flanco Sul deverá merecer uma atenção crescente por parte da Aliança Atlântica, apesar de nem todos

os Estados-membros pretenderem um envolvimento demasiado visível da organização na região. No entanto, a presença da NATO no GoG pode alterar-se se (e quando) for visível a presença militar assídua de outros adversários ou competidores globais (N. L. Pires, *op. cit.*).

Por outro lado, são vários os entrevistados que referiram não considerar que um reforço de meios de Portugal nas SNF pode ajudar a uma maior presença da NATO no GoG (A. S. Correia, *op. cit.*; J. M. Gomes, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*), embora alguns entendam que Portugal deve, em sede própria, evidenciar as suas áreas de interesse estratégico, onde se insere o GoG (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; F. Azevedo, *op. cit.*; M. R. Freire, *op. cit.*).

4.4. Capacidades críticas

A NATO reconheceu a necessidade de revigorar competências combatentes navais nucleares, tendo identificado capacidades críticas com vista a assegurar: a proteção das linhas de comunicação marítimas; a edificação de grupos de porta-aviões e de forças anfíbias robustas; o incremento da *anti-submarine warfare* (ASW); o combate às ameaças híbridas no ambiente marítimo; adequada defesa aérea e antimíssil; e combate às ameaças cibernéticas no ambiente marítimo. Neste sentido, foi suscitada a reflexão dos entrevistados acerca de quais deveriam ser as apostas de Portugal para esse reforço de capacidades, isto é, capacidades nacionais a desenvolver que também poderiam ser disponibilizadas à NATO.

Alguns entrevistados manifestaram a opinião de que Portugal precisa de olhar para a sua (vasta) área de interesse e optar por meios que lhe permitam um controlo efetivo desses espaços. No fundo, Portugal deverá, no entendimento desses entrevistados, dar prioridade à proteção dos seus interesses e apostar no reforço da sua capacidade para operar no Atlântico, área prioritária imposta pela sua própria geografia (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; A. S. Correia, *op. cit.*; J. M. Gomes, *op. cit.*; N. L. Pires, *op. cit.*), até porque a NATO, dentro da revigorada postura marítima que pretende atingir, vai seguramente pedir aos seus aliados atlânticos para focarem as suas capacidades no controlo deste relevante espaço marítimo (A. S. Correia, *op. cit.*).

Se forem tidas em conta a própria geografia de Portugal e as relações que mantém com diversos países de África, precisa de uma capacidade expedicionária e para isso necessita de meios apropriados, como, por exemplo, um navio polivalente logístico, que lhe permita garantir, em simultâneo, capacidade de projeção de força (A. S. Correia, *op. cit.*; J. M. Gomes, *op. cit.*; J. P. Cunha, *op. cit.*). Por outro lado, se Portugal pretender ter sustentação no mar, é essencial dispor de um reabastecedor de esquadra (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; A. S. Correia, *op. cit.*; J. M. Gomes, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*; M. R. Mendes, *op. cit.*). Estas são opções estratégicas e que também contribuem, se atendidas, para o reforço da postura marítima da Aliança Atlântica.

Diversos entrevistados manifestaram a convicção de que Portugal deve apostar em garantir a manutenção das capacidades já existentes, como é o caso do domínio ASW, e reativar outras que já teve e perdeu (como a capacidade de guerra de minas) (A. S. Correia, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*; M. R. Mendes, *op. cit.*; N. L. Pires, *op. cit.*).

A defesa de infraestruturas marítimas críticas, em especial os cabos submarinos que atravessam os espaços marítimos de soberania e jurisdição nacional, é essencial. Para isso,

consideraram alguns entrevistados que são necessários meios para deteção e posterior partilha da informação, nomeadamente, veículos autónomos em rede, satélites, reforço da capacidade de ciberdefesa e novas tecnologias de comunicação e transmissão de dados de grande capacidade (F. Azevedo, *op. cit.*; N. L. Pires, *op. cit.*).

Mas houve, de igual modo, entrevistados que entenderam que o domínio prioritário deverá ser conseguir manter a interoperabilidade na troca de informação. Para isso é prioritário apostar em bons sistemas de *command, control, communications and intelligence* (F. Azevedo, *op. cit.*; F. M. Gomes, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*).

4.5. Planeamento de capacidades

O *NATO Defense Planning Process* (NDPP) é o principal processo para identificação, desenvolvimento e edificação dos requisitos de capacidades para o presente e futuro da NATO. No atual contexto de escassez de recursos e obsolescência de navios críticos, foram os entrevistados questionados acerca do modo como Portugal deve futuramente apostar em gerar capacidades: se de acordo com as necessidades do NDPP, em linha com as suas responsabilidades no seio da Aliança; ou procurando alcançar o objetivo de ter uma marinha com capacidade autónoma e ajustar o seu planeamento de capacidades assente, sobretudo, numa perspetiva nacional.

As respostas dos entrevistados alinham segundo dois eixos distintos. Num primeiro eixo é possível incluir os que consideraram que o desenvolvimento de capacidades não pode deixar de ser feito numa perspetiva nacional (F. Azevedo, *op. cit.*; J. M. Gomes, *op. cit.*; N. L. Pires, *op. cit.*), já que Portugal deve olhar para esta questão de acordo com os seus interesses estratégicos. Para estes entrevistados, as prioridades nacionais deverão ser sempre respeitadas, embora considerem que devam conseguir integrar, na medida do possível, as capacidades que a NATO considera prioritárias.

Mas há entrevistados que referiram, pelo contrário, que a geração de capacidades nacional deverá ser feita em linha com as responsabilidades de Portugal no seio da Aliança, sem esquecer a perspetiva e as responsabilidades nacionais (J. V. Mirones, *op. cit.*; M. R. Freire, *op. cit.*), ou até que a arte da priorização genética reside em procurar conjugar os requisitos nacionais com os da Aliança Atlântica (F. M. Gomes, *op. cit.*).

Um outro entrevistado (A. S. Correia, *op. cit.*) preferiu dividir este tema em duas vertentes: a *safety* e a *security*. E se em matéria de *safety* referiu que Portugal deve ser autossuficiente para garantir a segurança da navegação nos espaços de responsabilidade, já no que respeita à vertente *security* considerou que o esforço devia ser concertado com os aliados (aproximando-se, no fundo, das posições defendidas por J. V. Mirones e M. R. Freire).

Por fim, importa referir a posição assumida por outro entrevistado (J. P. Cunha) relativamente à indisponibilidade crónica de Portugal satisfazer com meios que obedeçam às necessidades do NDPP, o para além de contribuir para a degradação das capacidades oceânicas de superfície e subsuperfície – que, no seu entender, por si só representa, a curto prazo, perdas significativas para a marinha – terá, igualmente, influência interna, já que poderá verdadeiramente estar em causa a existência de uma capacidade autónoma individual para assistir ao mapeamento dos interesses estratégicos nacionais.

4.6. Infraestruturas de apoio

Em termos de infraestruturas de apoio, importa que sejam definidas prioridades para que Portugal possa, de forma efetiva, participar nesse reforço da postura marítima da Aliança Atlântica. Nesse sentido, os entrevistados foram questionados acerca de que tipo de infraestruturas – ao nível do treino e avaliação, da manutenção e reparação naval e do apoio logístico aos navios – precisam de ser desenvolvidas para Portugal poder aspirar a participar de modo mais consistente nesse reforço da postura marítima da Aliança.

O Arsenal do Alfeite (AA) foi apontado por vários entrevistados como uma questão central se Portugal almejar ter alguma autonomia na reparação dos seus meios navais (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; A. S. Correia, *op. cit.*; F. M. Gomes, *op. cit.*; J. M. Gomes, *op. cit.*; J. V. Mirones, *op. cit.*). Urge, por isso, refundar o estaleiro já que a ideia de um AA que responda às necessidades da marinha, não só em termos de reparações navais, mas também das novas tecnologias que estão associadas aos meios navais, que seja um dos pilares de um cluster de empresas de construção e reparação naval em Portugal e que tenha capacidade para estar no mercado concorrendo com outros estaleiros em termos de reparação naval, parece ter-se desvanecido (J. M. Gomes, *op. cit.*). Um dos entrevistados referiu mesmo que a prioridade devia residir na reedificação de um adequado sistema de manutenção e de reparação naval no qual o AA é decisivo, uma vez que sem navios não é possível existir postura marítima, tanto nacional quanto na Aliança Atlântica (F. M. Gomes, *op. cit.*).

Consideraram outros entrevistados que Portugal deverá manter capacidades de treino e avaliação (A. S. Correia, *op. cit.*; N. L. Pires, *op. cit.*), manutenção e reparação naval e apoio logístico às unidades navais, não só para ser mais consistente com o reforço da postura marítima da Aliança, mas porque essa é uma inevitabilidade imposta pela geografia a um país marítimo como Portugal (F. Azevedo, *op. cit.*; M. R. Freire, *op. cit.*; N. L. Pires, *op. cit.*).

4.7. Desafios e oportunidades

O reforço da postura marítima da NATO coloca os Estados-membros perante diversos desafios e oportunidades. Neste sentido foram os entrevistados solicitados a pronunciarem-se sobre quais seriam os mais significativos que o reforço em causa coloca a Portugal.

Alguns entrevistados consideraram que o maior desafio é garantir que os meios do poder militar no mar de Portugal se mantêm interoperáveis com as forças aliadas, em particular as norte-americanas (A. R. Rodrigues, *op. cit.*; F. Azevedo, *op. cit.*; J. M. Gomes, *op. cit.*).

Para outros entrevistados, o maior desafio centra-se na manutenção dos níveis de investimento na área da defesa no futuro próximo (M. R. Mendes, *op. cit.*), essenciais para a renovação da capacidade antissubmarina de Portugal e para monitorizar de forma permanente os espaços marítimos (e os cabos submarinos) na sua área de responsabilidade (N. L. Pires, *op. cit.*).

Houve quem afirmasse que o principal desafio seria o de conseguir conjugar os interesse nacionais com os da Aliança Atlântica, sendo relevante garantir a boa ordem nos espaços sob soberania/jurisdição nacional (F. M. Gomes, *op. cit.*; M. R. Freire, *op. cit.*), de modo a que os interesses políticos, estratégicos e económicos de Portugal possam ser preservados perante competidores externos (F. M. Gomes, *op. cit.*).

Portugal deve colocar os oceanos de forma bem clara na agenda (A. S. Correia, *op. cit.*; M. R. Freire, *op. cit.*), sendo que isso implica contribuir materialmente para a sua segurança, o que é, simultaneamente, uma oportunidade, mas também um desafio, face ao esforço financeiro envolvido (M. R. Freire, *op. cit.*).

A atualização e manutenção das atuais plataformas navais combatentes, foi considerado, por outros entrevistados, concomitantemente, o maior desafio e a maior oportunidade para Portugal. Desafio pela necessidade de alocar adequadamente os recursos disponíveis (F. Azevedo, *op. cit.*; M. R. Freire, *op. cit.*) e oportunidade pela procura e aplicação de soluções inovadoras e diferenciadoras (F. Azevedo).

As entrevistas mostram convergência entre os entrevistados em diversas questões, como a compreensão política que a grande maioria considera existir em Portugal – embora não seja depois acompanhada em termos de investimento em meios –, ou o AA, que foi apontado por vários entrevistados como uma questão central se Portugal pretender ter autonomia na reparação dos seus meios navais, ou mesmo as capacidades críticas neste domínio que o país deve dispor. Todavia, foram apontadas divergências noutras questões – de que é exemplo a eventual atribuição de NPO às SNF –, em que as opiniões se dividem entre os que consideram que não devem ser aceites pela Aliança Atlântica, os que entendem que isso é possível (e até desejável), até os que referem que isso só deverá ocorrer em último recurso. O planeamento de capacidades – nacional *versus* NATO – foi mais um ponto em que se verificou disparidade nas opiniões dos entrevistados. Alguns entendem que devem ser considerados em primeiro lugar os interesses nacionais, enquanto que outros olham sobretudo para as responsabilidades de Portugal no seio da NATO. O interesse (presente e futuro) da Aliança Atlântica na região do GoG foi outro tema que dividiu os entrevistados, embora considerem, de um modo geral, que o reforço de meios de Portugal nas SNF não significa necessariamente uma maior atenção (e presença) da organização na região.

5. Conclusões

As alterações significativas no ambiente geoestratégico mundial ocorridas nos últimos anos, decorrentes da ascensão da China – assumindo-se como potência desafiante – e da maior assertividade da Rússia – que procura regressar a um patamar de relevo que outrora teve enquanto União Soviética –, estiveram na origem da decisão da NATO de reforçar a sua postura marítima.

Tal reforço manifestou-se na reestruturação das SNF, de modo a dotá-las de meios navais em número adequado, com capacidades combatentes modernas, elevados padrões de treino e prontidão e disponíveis para serem empenhados em todo o espectro das operações militares, incluindo as de alta intensidade. Há, no entanto, desafios importantes que necessitam de ser ultrapassados sem o que a nova postura marítima da NATO não pode verdadeiramente ocorrer, designadamente: a falta de atratividade das SNF e o seu déficit de eficiência.

Portugal vai ser confrontado com a necessidade de contribuir para o reforço da postura marítima da Aliança Atlântica. Para melhor se perceber o que pode estar em causa, recorreu-se à realização de entrevistas a relevantes personalidades de diferentes áreas, de forma a identificar o modo como percebem o impacto que a decisão tomada pela Aliança Atlântica

de reforço da sua postura marítima e reestruturação das SNF pode ter em Portugal.

Neste sentido, há uma compreensão política em Portugal sobre a importância de reforço da postura marítima da NATO, embora isso não tenha tido retorno em investimentos concretos. Por outro lado, qualquer participação mais robusta de Portugal nesse reforço não se traduz necessariamente num maior envolvimento da NATO em áreas de interesse estratégico nacional, como é o caso do GoG.

Relativamente à atribuição de meios às SNF, a inclusão de NPO é viável, ainda que esteja dependente da sua aceitação por parte da Aliança Atlântica. O novo conceito de operação das SNF já prevê a inclusão de NPO, embora vocacionados para MSO e desde que dotados de capacidades essenciais ao nível do comando e controlo e de defesa própria.

Em termos de capacidades críticas, Portugal deverá dar prioridade às que lhe garantam a proteção dos seus interesses e apostar no reforço para operar no Atlântico, até porque é expectável que a NATO possa vir a solicitar aos seus aliados atlânticos para se focarem no controlo deste relevante espaço marítimo.

No que concerne ao planeamento de capacidades, as prioridades nacionais deverão ser privilegiadas, embora devam integrar, na medida do possível, os objetivos que a NATO considera prioritários.

Em termos de infraestruturas de apoio, o Arsenal do Alfeite é absolutamente central se Portugal desejar manter alguma autonomia na reparação dos seus meios navais e isso é crítico pois sem navios não é possível existir qualquer postura marítima.

Quanto aos principais desafios que se colocam a Portugal, centram-se em dois grandes eixos, que estão interligados, já que ambos requerem a manutenção de níveis de investimento adequados no futuro próximo: garantir a boa ordem nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, preservando-os de competidores externos; e a obtenção de novos meios (um navio polivalente logístico e um reabastecedor de esquadra), a par da atualização das atuais plataformas navais combatentes.

Esses desafios assumem-se, de igual modo, como oportunidades, já que se Portugal lograr alocar adequadamente os recursos disponíveis, procurando e aplicando soluções inovadoras e diferenciadoras, estará em condições de garantir a boa ordem nos seus espaços marítimos e a manutenção da interoperabilidade das suas unidades navais com os meios da Aliança Atlântica (e dos EUA, em particular).

Se os desafios elencados forem superados e as oportunidades devidamente aproveitadas, Portugal contribuirá de modo relevante para o reforço da postura marítima da Aliança Atlântica e cumprirá com o veiculado nos documentos estruturantes da defesa nacional que apontam para uma vontade do país em desempenhar um papel ativo nas alianças de que faz parte, entre as quais a NATO. Caso contrário, os meios nacionais tornar-se-ão irrelevantes para a Aliança Atlântica e serão simplesmente ignorados.

Referências bibliográficas

Boulègue, M. (2018, 17 de setembro). *Russia's Vostok Exercises Were Both Serious Planning and a Show*. Retirado de <https://www.chathamhouse.org/2018/09/russias-vostok-exercises-were-both-serious-planning-and-show?fbclid=IwAR2-ER66F9RMNxYfchFWgrMGZ3JAYIw-l6OxVhptph1wv9M-gGxzbiL8XR0>

- Castronuovo, C. (2021, 5 de julho). *US general warns China is actively seeking to set up an Atlantic naval base*. Retirado de <https://thehill.com/policy/defense/552331-us-general-warns-china-is-actively-seeking-to-set-up-an-atlantic-naval-base>
- CEMGFA, A. (26 de novembro de 2020). *As FA na resposta de emergência a crises complexas*. Lisboa.
- Cimeira de Bruxelas . (2018). *Declaração oficial da Cimeira de Bruxelas*. NATO Press Office.
- Day, J. A. (2018). *Reinforcing Nato's Deterrence In The East*. Brussels: NATO Parliamentary Assembly.
- EMGFA. (2018). *Diretiva Estratégica do do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018 - 2021*. (E.-M.-G. d. Armadas, Ed.) Retirado de <https://www.operacional.pt/docs/DIRETIVA%20ESTRAT%C3%89GICA%20DO%20EMGFA%20-%2020182021.pdf>
- Franco, L., Pereira, C., & Kupchan, C. (2020). Seminário organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, Instituto Português de Relações Internacionais e Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento. *The United States, NATO and European Security. The future of the Atlantic Alliance*. Lisboa.
- Howard, G. E., & Czekajk, M. (2019). *Russia's Military Strategy and Doctrine*. Wasghinton DC: The Jamestown Foundation.
- MARCOM. (2021). *NATO STANDING NAVAL FORCES*. Retirado de: <https://mc.nato.int/missions/NATO-standing-naval-forces>
- MDN. (2014). *Conceito Estratégico Militar*. Retirado de https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPG_MA_27255.pdf
- Melo, H. G. (julho-setembro de 2019). *Uma Marinha útil e minimamente significativa Para Portugal no início do séc. XXI. Cadernos Navais*.
- NATO. (2010). *NATO Strategic Concept*. NATO PRESS OFFICE.
- NATO. (2011, 18 de março). *Alliance Maritime Strategy*. Retirado de: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm
- NATO. (2020, 25 de novembro). *NATO 2030 : United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reletion Group appointed by the NATO Secretary General*. Retirado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf
- NATO. (2021a, 14 de junho). *Brussels Summit Communiqué*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2021b, 17 de maio). *NATO's maritime activities*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_70759.htm?selectedLocale=en
- Nikkei Asia. (19 de Fevereiro de 2021). *The trans-Atlantic alliance is back. Transcript: Biden's speech to the Munich Security Conference*. Retirado de: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Transcript-Biden-s-speech-to-the-Munich-Security-Conference>
- O'Hanlon, M. E. (2020). *What the Pentagon's new report on China means for US strategy — including on Taiwan*. Retirado de <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/09/04/what-the-pentagons-new-report-on-china-means-for-u-s-strategy-including-on-taiwan/>
- Office of the Secretary of Defense. (2020). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. Washington: US Department of Defense. Retirado de <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

- People's Republic of China. (2019). *China's National Defense in the New Era*. Beijing: The State Council Information Office of the People's Republic of China.
- RCM. (05 de abril de 2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.^a Série, 67, 1981 a 1995. Lisboa: Assembleia da República.
- Santos, L. B., & Lima, J. V. (Coords.) (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2.^a ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- TASS. (2018, 11 de setembro). *Vostok 2018 drills involving 300,000 troops kick off in Russia*. Retirado de <https://tass.com/defense/1020919>
- Tomé, L. (2018). Geopolítica da Rússia de Putin não é a União Soviética, mas gostava de ser.... *Relações Internacionais*, 60, 69-99.