

A Marinha Portuguesa nas operações de paz

Comodoro
Luís Nuno da Cunha Sardinha Monteiro



Capitão-de-mar-e-guerra EN-AEL
Sérgio da Silva Pinto



Capitão-de-fragata
José Rodrigues Pedra



Introdução

Em termos gerais, as operações de paz visam a resolução de problemas que afetam a comunidade internacional e a estabilidade regional, podendo ser enquadradas no âmbito do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas – “Solução pacífica de controvérsias” ou, mais comumente, do Capítulo VII – “Ação em caso de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão”. Com efeito, normalmente, as operações aprovadas no âmbito do capítulo VI não podem usar a força, senão em legítima defesa, enquanto as operações autorizadas ao abrigo do capítulo VII podem usá-la em circunstâncias mais alargadas.

Dessa forma, e atendendo à complexidade de muitas das operações de paz mais recentes, tem-se verificado uma tendência para aprová-las sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para que os militares envolvidos possam responder melhor aos desenvolvimentos no terreno, usando a força em caso de necessidade^[1].

Nesta linha, a natureza das operações de paz pode implicar, para as Marinhas, a operação em praticamente todo o espectro da conflitualidade, incluindo: operações de presença naval; operações de recolha de informações, vigilância marítima e reconhecimento; operações de escolta naval; operações de limpeza de minas; embargos marítimos, resultantes da imposição de sanções políticas, económicas ou militares (tal como aconteceu no caso da invasão do Kuwait pelo Iraque, em 1990-1991, ou na antiga Jugoslávia); e operações convencionais de alta-intensidade, como é o caso da projeção de força a partir do mar, influenciando desta forma os eventos em terra (como foi o caso da operação UNIFIED PROTECTOR, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (*North Atlantic Treaty Organisation*, NATO, na sigla em língua inglesa), na Líbia, em 2011).

Importa referir que, para além das operações de paz acionadas sob a bandeira das Nações Unidas e de outras Organizações Internacionais^[2] que, no geral, visam garantir a estabilidade da ordem internacional, abordar-se-ão também, neste artigo, as operações humanitárias, no seguimento de catástrofes naturais (como terremotos, ciclones ou aluviões), de desastres ou mesmo durante as guerras civis, visto que estas situações também podem, potencialmente, constituir uma ameaça à segurança regional e internacional.

Inicia-se o presente artigo com uma análise conceptual aos principais atributos das forças navais neste quadro de atuação. De seguida, faz-se um enquadramento histórico, explicando como a integração nas forças navais da NATO, iniciada em 1969, se constituiu, de alguma forma, como o balão de ensaio para a participação das forças e dos meios da Marinha em operações de paz, que se veio a intensificar gradualmente, a partir do final da guerra fria. Segue-se uma abordagem, necessariamente resumida, das operações de paz em que a Marinha tem vindo a participar, segundo uma narrativa cronológica, bem como uma referência aos comandos de forças navais assumidos por Portugal. Antes das considerações finais, apresenta-se uma análise holística sobre a relevância e as mais-valias resultantes da participação da Marinha nas operações de paz, abrangendo as perspetivas político-diplomática, securitária, cultural e militar.

Os atributos das forças navais para as operações de paz

Para a realização de operações de paz (no entendimento lato que delas se faz neste artigo, incluindo as operações de segurança e de capacitação marítima e as operações humanitárias), a Marinha disponibiliza um conjunto diversificado de forças e meios que podem incluir:

- as fragatas e os patrulhas oceânicos, que garantem a presença naval, a vigilância marítima, a escolta naval e as operações de embargo, de interdição marítima e de combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça;
- os submarinos, que são adequados para recolha de informações, vigilância e reconhecimento (requerendo discrição), interdição marítima, escolta naval, embargo e ações de dissuasão e de coação;
- mergulhadores, que executam operações de proteção de força, limpeza de minas e inativação de dispositivos explosivos improvisados;
- forças de fuzileiros, que são essenciais para a projeção de força, estando ainda aptas para realizar missões de vistoria no mar, operações de embargo e operações especiais;
- helicópteros orgânicos das fragatas, que dispõem de capacidade para cooperar com outros atores (Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, entre

outros), através de ações logísticas e de busca e salvamento, para além das tradicionais missões de apoio às forças navais; e

- o reabastecedor de esquadra, essencial para a sustentação das forças no mar e para o apoio logístico em terra.

A eficiência e a eficácia do emprego destas forças e meios no âmbito das operações de apoio à paz resultam de um conjunto de atributos inerentes ao poder naval. Sem se pretender ser exaustivo, elencam-se somente quatro características principais, que potenciam o papel das Marinhas em operações de paz, designadamente:

- Mobilidade;
- Autonomia;
- Flexibilidade; e
- Prontidão.

A mobilidade permite a deslocação de local em local dentro de um teatro ou área de operações, enquanto se mantém a capacidade de cumprir com a missão primária, contornando constrangimentos físicos, geográficos ou obstáculos impostos pelos opositores, garantindo deste modo a liberdade de ação. Acresce referir que a mobilidade confere profundidade estratégica, como é, por exemplo, demonstrado nas situações em que as forças navais consigam ser as primeiras a chegar à área de operações, preparando o teatro de operações (TO), em antecipação à chegada das forças mais robustas que se seguem (*follow-on-forces*), e apoiando posteriormente essas forças no terreno.

Por autonomia entende-se a capacidade que estes meios têm, incluindo em termos de sustentação própria, para operar no mar sem apoios externos, podendo permanecer numa área de operações durante longos períodos de tempo.

A flexibilidade significa que as forças navais podem responder e alterar tarefas consoante as condições impostas pela natureza das operações em curso, podendo, assim, apoiar as operações de paz ao longo das diferentes fases do desenvolvimento de uma crise. Isto, porque as forças navais têm capacidade para executar um largo espectro de tarefas de âmbito político, diplomático, securitário, humanitário e ambiental, além das puramente militares. O académico britânico Ken Booth frisa mesmo que “de todos os sistemas de armas no inventário de um país, os navios de guerra são claramente os mais mutáveis”^[3], até porque os meios navais não necessitam de reconfiguração ou preparação adicional para passar de uma situação de paz para a guerra e vice-versa. É o caso, por exemplo, do submarino que, durante as fases iniciais de uma crise (ou mesmo durante um conflito generalizado), pode conduzir operações de recolha de informações ou apoiar as operações especiais.

Se a manobra diplomática surtir efeito, durante a crise, o submarino pode ser retirado da área das operações, sem que determinados atores tenham tido conhecimento das suas

ações. Por outro lado, ao revelar a sua posição, propositadamente, o submarino pode ter um efeito de dissuasão ou mesmo de coação. Se a crise se agravar, passando a uma fase de hostilidade efetiva, os sistemas de armas do submarino podem ser empregues contra alvos no mar ou em terra.

Por último, a prontidão, atributo que reside na imediata disponibilidade destes meios para responderem a um variado leque de contingências. Efetivamente, as forças navais, em particular as Forças Navais Permanentes, estão naturalmente prontas, equipadas e treinadas para entrar em ação a qualquer momento, o que é um atributo valiosíssimo para a condução de operações de paz decorrentes de crises, de guerras ou de situações inesperadas ou inopinadas.

Enquadramento histórico

Durante muitos anos, a participação da Marinha em missões internacionais decorreu no quadro da NATO, através da integração de navios na Força Naval Permanente para o Atlântico - *Standing Naval Force Atlantic* (STANAVFORLANT). Com efeito, em 1967, a NATO tinha efetuado uma revisão profunda do seu conceito estratégico, substituindo a doutrina da *retaliação maciça* pela doutrina da *resposta flexível*, que previa respostas graduadas, envolvendo inicialmente apenas armas convencionais e só numa fase posterior armas nucleares. Foi esse conceito estratégico que deu origem à criação da STANAVFORLANT, em 14 de dezembro de 1967, e da *Naval On Call Force in the Mediterranean* (NAVOCFORMED), em 28 de maio de 1969. A STANAVFORLANT era uma Força Naval Permanente, com a participação da quase totalidade dos Aliados com costa atlântica, cinco dos quais em regime permanente e os restantes (como Portugal) por períodos que oscilavam, normalmente, entre quatro a seis meses por ano. A NAVOCFORMED era uma força naval não permanente, constituída, essencialmente, pelos Aliados da bacia do Mediterrâneo.

A STANAVFORLANT foi ativada, pela primeira vez, em 13 de janeiro de 1968, tendo a Marinha iniciado, logo no ano seguinte, uma participação regular, com a integração da fragata *Almirante Pereira da Silva*, em 12 de maio de 1969. Desde então, a Marinha foi participando nesta Força Naval Permanente por períodos de cerca de quatro meses por ano - inicialmente com as fragatas da classe *Almirante Pereira da Silva* e, a partir de 1983, com as fragatas da classe *Comandante João Belo*.

Nessa altura, *i.e.*, em plena guerra fria, as unidades navais portuguesas integradas na STANAVFORLANT exercitavam conceitos essencialmente defensivos, tendo em vista a proteção dos corredores de navegação transatlânticos, designadamente, de comboios de navios transportando reforços militares para a Europa (com foco nas táticas de luta anti-submarina e anti-aérea), não descurando, contudo, planos de operações contemplando uma eventual confrontação direta no mar. Todavia, com a queda do muro de Berlim, em novembro de 1989, e a posterior dissolução do Pacto de Varsóvia, em março de 1991, a NATO alterou a sua estratégia, passando de um conceito restrito de defesa (associado à

resposta flexível) para um conceito alargado de segurança, visando a prevenção de conflitos e a atuação fora de área (*i.e.*, para além das áreas de atuação tradicionais da NATO: o Atlântico e o Mediterrâneo), numa conceção de fronteira de segurança mais alargada do que a fronteira literal.

Usando a gíria informática, o ano de 1991 testemunhou a evolução da NATO 1.0 para a NATO 2.0.

Nesse mesmo ano e pela primeira vez, desde a sua criação, em 1949, a NATO envolveu-se numa operação real, uma vez que durante a guerra fria os meios e as forças da Aliança somente participaram em exercícios. Foi a operação SOUTHERN GUARD, desencadeada durante o período da primeira guerra do Golfo (Inverno de 1991), que envolveu a NAVOCFORMED^[4], contando com a participação da fragata portuguesa *Comandante Sacadura Cabral*. Essa pode ser considerada a primeira operação de paz desenvolvida pela NATO e, também, a primeira operação de paz com a participação de uma unidade naval da Marinha Portuguesa.

Entretanto, também em 1991, a Marinha viu serem aumentadas ao seu efetivo as fragatas da classe *Vasco da Gama* que, com as suas modernas capacidades de comando e controlo, os seus sofisticados sensores e sistemas de armas, e os seus versáteis helicópteros orgânicos, permitiram um extraordinário salto qualitativo no desempenho nacional, nas múltiplas operações de paz, entre outras missões em que foram sendo envolvidas. Importa referir que, para adquirir estas fragatas, Portugal beneficiou de contribuições (financeiras ou materiais) por parte de alguns dos países da NATO^[5], pelo que, a partir de 1992, Portugal passou a integrar e a empenhar meios navais na STANAVFORLANT^[6] por períodos mais alargados, de cerca de seis meses por ano, tendo ainda passado a pertencer ao restrito número de Aliados que comandam, em regime de rotação, esta força naval.

Após a operação SOUTHERN GUARD, a NATO empenhou-se em inúmeras operações de paz, o mesmo acontecendo com a UE, depois de 2003, com a operação CONCORDIA, na antiga República Jugoslava da Macedónia. Importa referir que a primeira missão naval ao abrigo da Política Europeia de Segurança e Defesa^[7] foi a operação ATALANTA, lançada formalmente em dezembro de 2008.

Relativamente à ONU, muito embora promova missões de paz, desde 1948, foi também a partir da queda do muro de Berlim e da dissolução do Pacto de Varsóvia que as suas operações desta tipologia se multiplicaram, alargando-se aos cinco continentes e, também, ao domínio marítimo, com a constituição, em outubro de 2006, da primeira Força-Tarefa Naval da ONU – a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) *Maritime Task Force* – que apoiou a Marinha Libanesa no controlo do seu mar territorial, impedindo a entrada de armas e de outros equipamentos de guerra no Líbano.

A Marinha nas operações de paz

Como já foi referido, a presença da Marinha Portuguesa em operações de paz remonta ao

início da década de 1990, com a participação da fragata *Comandante Sacadura Cabral* na operação SOUTHERN GUARD.

Depois disso, a Marinha participou em missões de vigilância e de patrulhamento na antiga Jugoslávia, no quadro das operações SHARP VIGILANCE, MARITIME MONITOR, SHARP FENCE e SHARP GUARD (julho de 1992 a abril de 1996), realizadas pela União da Europa Ocidental (UEO) e pela NATO, tendo empenhado, para o efeito, as seguintes unidades navais: corveta *Baptista de Andrade*, fragatas *Comandante Roberto Ivens*, *Comandante Sacadura Cabral*, *Vasco da Gama* e *Álvares Cabral*, submarino *Delfim* e reabastecedor *Bérrio*. Deste conjunto de empenhamentos, cabe sublinhar a condução da operação SHARP GUARD, por Portugal, entre 1995 e 1996, aquando do comando da STANAVFORLANT, nesse mesmo período, conforme se detalhará na próxima secção, dedicada precisamente aos comandos de forças navais assumidos por Portugal, até à presente data.

A crise na antiga Jugoslávia e as subsequentes tentativas para a resolução deste conflito interno, durante toda a década de 1990, levaram a Marinha a participar, de igual modo, com o reabastecedor *Bérrio*, entre dezembro de 1995 e maio de 1996, numa operação de apoio logístico ao contingente militar português na Bósnia-Herzegovina, e com a fragata *Corte-Real*, integrada na STANAVFORLANT, em 1999, na operação ALLIED FORCE^[8].

Por essa altura, para além da presença no Mediterrâneo, a Marinha também empenhou duas fragatas e uma força de cerca de centena e meia de fuzileiros nas operações da ONU de imposição e de manutenção da paz em Timor-Leste, integrando a *International Force East Timor* (INTERFET), a *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET) e a *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET), entre 1999 e 2004.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 e a invocação, pela primeira vez, do artigo 5.º do Tratado de Washington^[9], as forças navais ocidentais foram empenhadas na operação ACTIVE ENDEAVOUR, no mar Mediterrâneo. Esta operação visou a dissuasão de atividades terroristas e da proliferação de armas de destruição maciça no mar Mediterrâneo, garantindo, deste modo, a segurança de uma das linhas de comunicações marítimas mais concorridas do mundo. A operação ACTIVE ENDEAVOUR contou – desde que foi desencadeada, em novembro de 2001, até outubro de 2016 – com a participação de diversas fragatas e submarinos da Marinha Portuguesa, destacando-se os períodos em que esteve sob comando nacional: no final de 2001/princípio de 2002, durante parte de 2009, e no final de 2015.

No seguimento da Cimeira de Varsóvia, em 2016, a operação ACTIVE ENDEAVOUR deu lugar à operação SEA GUARDIAN, em outubro de 2016, deixando de ser uma operação ao abrigo do artigo 5.º do Tratado de Washington para passar a ser uma operação de segurança marítima, enquadrada pela Estratégia Marítima da Aliança. Portugal também tem vindo a apoiar a operação SEA GUARDIAN, desde o seu início, com navios de superfície e submarinos.

Concomitantemente, durante a primeira década do século XXI, a comunidade internacional testemunhou o impacto do fenómeno da pirataria marítima^[10] no Oceano Índico, sobretudo ao largo da Somália, e no Oceano Atlântico, mais concretamente no Golfo da Guiné. Esta ameaça teve como consequência, a partir de 2008, o início de um conjunto de operações marítimas no Corno de África, designadamente na bacia da Somália e no Golfo de Áden, concretamente, as operações conduzidas pela NATO (ALLIED PROVIDER, ALLIED PROTECTOR e OCEAN SHIELD) e pela UE (ATALANTA). A Marinha participou, com fragatas das classes *Vasco da Gama* e *Bartolomeu Dias*, nas operações ALLIED PROTECTOR, OCEAN SHIELD e ATALANTA, tendo, *inclusive*, comandado as duas primeiras, em 2009, e a ATALANTA, por duas ocasiões, em 2011 e em 2013.

Mais recentemente, a crise na Ucrânia, em 2014, fez com que o Conselho do Atlântico Norte aprovasse um conjunto de medidas imediatas e de carácter defensivo, destinadas a tranquilizar os Aliados mais expostos à postura assertiva da Rússia e a demonstrar a coesão da Aliança, designadas por *medidas de tranquilização* (*assurance measures*, em língua inglesa). De entre as várias *medidas de tranquilização*, destaca-se a que prevê o empenhamento das Forças Navais Permanentes da NATO numa vasta área de operações, que vai desde o Báltico até ao Mediterrâneo, passando pelo mar Negro. Portugal respondeu a este desafio contribuindo para as *medidas de tranquilização*, em 2015, com a integração da fragata *D. Francisco de Almeida* no *Standing NATO Maritime Group 1* (SNMG-1), tendo a Marinha operado pela primeira vez no mar Negro, numa altura em que o comando dessa força pertencia a Portugal.

Também em 2015, a Europa viu-se assolada pelo fenómeno da migração irregular, que se tem vindo a revelar, simultaneamente, uma problemática no âmbito da segurança humana e da segurança interna dos estados, tendo dado origem, consequentemente, a diversas iniciativas que abrangem, por exemplo, a vigilância das rotas do Mediterrâneo e a disrupção do “modelo de negócio” das redes de tráfico.

Neste contexto, a Marinha coopera com os Estados-membros da UE, bem como com a agência FRONTEX^[11], com vista a detetar fluxos migratórios irregulares originários do Norte de África, que atravessam o Mediterrâneo procurando chegar a solo europeu. O envolvimento da Marinha Portuguesa neste tipo de missões remonta a 2003, com a participação de uma corveta e de oficiais de ligação nas operações ULISSES I, no estreito de Gibraltar, e ULISSES II, no arquipélago das Canárias, ambas nesse mesmo ano, no âmbito de um projeto apresentado por Espanha à UE. Desde então, o contributo da Marinha para a prevenção da migração irregular e para a segurança das fronteiras externas da UE tem sido assegurado com regularidade, como revelam as participações nas operações GUANARTEME I (2005) e GUANARTEME II (2006), ambas no arquipélago das Canárias, as operações HERA-2006 e HERA-2007, nas águas da África Ocidental e, mais recentemente, as operações PODEIDON, TRITON^[12] e INDALO, desde 2014 até à atualidade, no mar Mediterrâneo.

Além disso, a Marinha participa ativamente no projeto *European Patrols Network*, também sob a égide da agência FRONTEX, que corresponde a uma rede de patrulha

costeira permanente para a fronteira marítima meridional da UE, na qual se inclui a costa sul de Portugal continental e o arquipélago da Madeira.

Ainda no âmbito da crise da migração irregular, destaca-se a operação SOPHIA, conduzida pela EUNAVFOR MED, no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa da UE, desde 2015, que visa interromper o negócio das redes de contrabando de migrantes e de tráfico de pessoas, bem como contribuir para o embargo de armas no alto mar junto à costa da Líbia, para a capacitação da Guarda Costeira daquele país e, mais recentemente, para a recolha de informações relativas ao tráfico de petróleo. Esta operação tem contado com a participação de submarinos da Marinha Portuguesa na recolha de informações, vigilância e reconhecimento de embarcações suspeitas no Mediterrâneo Central.

No que concerne às iniciativas europeias no domínio da segurança e defesa, salienta-se, ainda, a participação da Marinha Portuguesa na EUROMARFOR^[13], desde a criação desta força, assumindo atualmente o seu comando, por um período de dois anos (setembro de 2017 a setembro de 2019).

Neste artigo, cabe também relevar o papel das Marinhas na assistência humanitária, como um instrumento essencial para a manutenção da segurança e para ajuda às populações sinistradas, apoiando, desta forma, a ação mais abrangente das organizações internacionais e regionais envolvidas nos TO.

Assim, realça-se a missão de apoio humanitário realizada por fuzileiros, em Moçambique, por ocasião das cheias no rio Save, em 2000, bem como a participação de um destacamento sanitário em apoio à intervenção da *NATO Response Force* no Paquistão, em 2005/2006, na sequência do terramoto registado no dia 8 de outubro de 2005. Há ainda a referir a participação de destacamentos sanitários em Angola - Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA), de junho de 1997 a setembro de 1998 - e no Afeganistão - *International Security and Assistance Force* (ISAF), em 2002. Por fim, salienta-se a participação da fragata *Álvares Cabral*, em 2014, na assistência médico-sanitária e no apoio logístico à população afetada pela erupção vulcânica na ilha do Fogo, em Cabo Verde.

A par dos meios de superfície e de sub-superfície, a Marinha também tem vindo a empenhar regularmente fuzileiros e outros militares em diversas missões de apoio à paz, concretamente:

- Na Bósnia e Herzegovina, com uma companhia de fuzileiros integrada na *Stabilization Force* (SFOR), no âmbito da operação CONSTANT FORGE, entre janeiro e agosto de 2000;
- Em Timor, com forças de fuzileiros empenhadas na manutenção e consolidação da paz (UNTAET e UNMISSET), entre 2000 e 2004;
- Na República Democrática do Congo, na missão EUFOR RD Congo, com um destacamento de ações especiais e um pelotão de reconhecimento, por ocasião das

respetivas eleições presidenciais, em 2006;

- No Afeganistão, desde 2008, no âmbito da ISAF^[14], com vista à participação, entre outros empenhamentos, nas *Operational Mentor and Liaison Teams* (a fim de apoiar a formação do Exército Nacional Afegão), nas forças de proteção do contingente português e na força de proteção ao aeroporto internacional de Kabul, bem como com a participação de outros militares em diversas estruturas de comando da NATO;

- No Mali, desde 2013, na *European Union Training Mission* - Mali, enquadrada na Política Comum de Segurança e Defesa;

- Na República Centro Africana, desde 2015, na missão inicialmente designada *European Union Military Advisory Mission* - RCA e que, em 2016, passou a designar-se *European Union Training Mission* - RCA - ambas no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa;

- No Afeganistão, desde 2016, no âmbito da RESOLUTE SUPPORT MISSION da NATO, que substituiu a ISAF;

- Na Colômbia, durante 2017, por ocasião da missão das Nações Unidas para a verificação do acordo de paz entre o governo desse país e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.



Figura 1 - Fuzileiros portugueses na missão EUFOR RD Congo, em 2006.

Comando de forças navais no quadro da NATO e da UE

Até agora, a Marinha Portuguesa já exerceu por quatro vezes o comando da Força Naval Permanente da NATO no Atlântico (inicialmente a STANAV-FORLANT e, posteriormente, o SNMG-1) e, por duas vezes, o comando da Força Naval

Europeia (EUNAVFOR). Justifica-se, pois, uma atenção especial a esses períodos, até porque em todos eles as forças navais respetivas estiveram envolvidas em operações de paz.

Assim, na primeira vez em que o nosso país comandou a STANAVFORLANT, entre abril de 1995 e abril de 1996, o contra-almirante Alexandre Reis Rodrigues assumiu o comando da operação Sharp Guard, de imposição da paz na ex-Jugoslávia, traduzida num embargo total à Sérvia e Montenegro e num embargo parcial (equipamento militar e armamento) aos restantes países naquela região. Esta operação envolveu a participação nacional das três fragatas da classe *Vasco da Gama*, como navios-almirantes.

Cerca de seis anos volvidos, o contra-almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes comandou a STANAVFORLANT, entre março de 2001 e março de 2002, tendo assumido o comando da operação Active Endeavour (entre dezembro de 2001 e janeiro de 2002).



Figura 2 – Fragata *Álvaro Cabral* a preparar-se para abordar um navio no âmbito da operação ACTIVE ENDEAVOUR, em 2009.

Na terceira vez em que Portugal assumiu o comando da Força Naval Permanente da NATO no Atlântico (entre janeiro de 2009 e janeiro de 2010), esta já passara a designar-se por SNMG-1. A força foi comandada pelo contra-almirante José Domingos Pereira da Cunha e participou na operação ACTIVE ENDEAVOUR, bem como nas operações anti-pirataria ALLIED PROTECTOR, entre março e junho de 2009 (sendo a fragata *Corte-Real* o navio-almirante), e OCEAN SHIELD, entre novembro de 2009 e janeiro de 2010 (com a

fragata *Álvares Cabral* como navio-almirante). O objetivo principal dessas duas operações aliadas era aumentar a segurança das rotas comerciais marítimas na área do Corno de África e da bacia da Somália, dissuadindo as atividades de pirataria naquela região e protegendo a navegação mercante dos ataques piratas.

Seguiram-se dois comandos da força naval da UE (EUNAVFOR), encarregue da operação ATALANTA, cujas tarefas prioritárias eram assegurar a chegada da ajuda alimentar à Somália e garantir o apoio logístico às forças da *African Union Mission in Somalia* (AMISOM), contribuindo, também, para o combate à pirataria e a escolta e defesa de navios mais vulneráveis. Entre abril e agosto de 2011, o comandante da EUNAVFOR foi o comodoro Alberto Manuel Silvestre Correia, que esteve embarcado na fragata *Vasco da Gama*. Dois anos depois, entre abril e agosto de 2013, o comando da EUNAVFOR pertenceu ao comodoro Jorge Manuel Novo Palma, embarcado na fragata *Álvares Cabral*.



Figura 3 – Fragata *Corte-Real* a escoltar um navio mercante do Programa Alimentar Mundial da ONU, para a Somália, no âmbito da operação ALLIED PROTECTOR da NATO, em 2009.

Finalmente, entre junho e dezembro de 2015, o Contra-almirante Alberto Manuel Silvestre Correia, embarcado a bordo da fragata *D. Francisco de Almeida*, comandou o

SNMG-1, que contribuiu para as *medidas de tranquilização* no mar Negro, no mar Báltico e no Mediterrâneo Oriental, tendo de igual modo comandado a operação Active Endeavour, no mar Mediterrâneo, entre novembro e dezembro de 2015.



Figura 4 - Helicóptero Lynx Mk95 conduz inserção de fuzileiros em navio mercante, no quadro da operação ACTIVE ENDEAVOUR, em 2009.

Análise da participação da Marinha Portuguesa em operações de paz

Como ficou patente nas secções anteriores, a Marinha Portuguesa tem participado, desde o fim da guerra fria, em inúmeras operações de paz no quadro da NATO, da UE, da ONU ou de acordos bilaterais ou multinacionais, tendo estado presente nos cinco continentes, com navios de superfície (dotados de helicópteros orgânicos), submarinos, forças de fuzileiros, destacamentos de mergulhadores e outro pessoal especializado, atuando em áreas tão distintas e longínquas como o mar de Timor e o mar Báltico, ou o Afeganistão e a Colômbia.

Através deste contributo da Marinha - materializado numa vasta área de interesse estratégico e consubstanciado na capacidade de comandar forças navais da NATO e da UE -, Portugal reforça o seu estatuto de Nação Marítima com peso e relevância nos assuntos relacionados com a paz e a segurança internacionais.

Todavia, a participação dos meios operacionais da Marinha em todas estas missões internacionais representa, também, um esforço contributivo para os portugueses, que assume maior expressão no contexto de crise económico-financeira que o País vem atravessando na última década. Por este motivo, considera-se útil e oportuno atribuir nesta última parte do artigo uma atenção especial à análise da relevância e das mais-valias para Portugal resultantes da participação da Marinha em operações de paz. Para esse efeito, optou-se por uma análise holística, abrangendo as perspetivas político-diplomática, securitária, cultural e militar.

Perspetiva político-diplomática

Nas relações internacionais, e nomeadamente no que respeita às questões de segurança, os estados ganham preponderância, sobretudo, pela sua contribuição real para os esforços globais da comunidade internacional e não tanto pelo seu ato discursivo. Por diversas vezes, Portugal fez valer a sua participação ativa em operações de paz, para daí tirar dividendos a favor dos interesses nacionais e da afirmação de um País credível, responsável e defensor dos princípios da democracia, bem como dos direitos humanos e do direito internacional.

A título de exemplo, em 2010, Portugal conseguiu ser eleito como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para o biénio 2011-2012, eleição esta que foi disputada com a Alemanha e o Canadá. Ora, o primeiro critério que, de acordo com o art.º 23.º do capítulo V da Carta das Nações Unidas, deve ser tido em especial consideração para esta eleição é *“a contribuição dos membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais”*. Esta participação de Portugal no CSNU permitiu projetar a imagem do País a nível internacional, com reflexos positivos tanto na área político-diplomática, como na difusão da língua e da cultura portuguesas e na promoção da atividade económica e empresarial nacionais, para além de ter permitido focar a agenda internacional em temas de prioridade nacional, como a Guiné-Bissau, Timor-Leste e outros assuntos de interesse para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

No que respeita às prioridades de intervenção em operações de paz, convém ter presentes as posições políticas que Portugal tem defendido na Aliança Atlântica, relativamente à necessidade de uma maior resposta coletiva às ameaças à segurança da região Euro-atlântica provenientes do flanco sul, em contraposição com algum excesso de enfoque nos desafios oriundos de leste. Naquela linha de pensamento, em que as ações contam mais do que o discurso, a narrativa de Portugal e dos Aliados do sul no Conselho do Atlântico Norte terá maior eficácia quanto maior for a sua contribuição efetiva para os esforços de estabilização da região do Norte de África e do Mediterrâneo Central (cujas ameaças têm uma maior probabilidade de afetarem a Península Ibérica), designadamente através de uma participação expressiva na operação SEA GUARDIAN da NATO, na operação SOPHIA da UE, e noutras atividades multilaterais de segurança no quadro da agência FRONTEX, da EUROMARFOR e da Iniciativa 5+5^[15].



Figura 5 - Fuzileiros portugueses abordam uma embarcação suspeita de pirataria na operação ATALANTA, em 2011.

Perspetiva securitária

O atual ambiente estratégico de segurança caracteriza-se por um mundo menos previsível e em permanente mudança, com ameaças e riscos mais complexos, diversificados e difusos, nomeadamente os que se projetam a partir do mar ou que afetam diretamente a segurança humana e as atividades no domínio marítimo, como o tráfico de pessoas, a proliferação de armas de destruição maciça, o terrorismo e a pirataria.

Neste contexto, e atenta a imensidão das áreas marítimas, torna-se cada vez mais necessário atuar multilateralmente em prol da paz e da segurança internacionais, em regiões fisicamente distantes das fronteiras geográficas de Portugal, contribuindo para que os efeitos da criminalidade e do desrespeito pelo direito internacional não se repercutam em território nacional, acabando por interferir com os interesses de desenvolvimento e de segurança de Portugal.

Quer isto dizer que a contribuição de Portugal para as forças navais da NATO, da UE, da EUROMARFOR, ou de outras organizações multilaterais empenhadas em operações de segurança marítima fora de área - como foram os casos das operações ALLIED PROTECTOR, OCEAN SHIELD e ATALANTA suscitadas pelo aumento da pirataria marítima na região do Corno de África e na bacia da Somália ou, mais recentemente das operações, SOPHIA e SEA GUARDIAN de resposta a múltiplas ameaças no Mediterrâneo e nas aproximações ao Estreito de Gibraltar - teve, e continuará a ter, uma repercussão direta no incremento do nível de segurança na Europa e, consequentemente, em Portugal.



Figura 6 - Fragata *Álvares Cabral* na operação ATALANTA, em 2013.

E como é hoje amplamente reconhecido, a segurança é um dos principais ativos de Portugal e uma das mais importantes vantagens competitivas do País, que muito tem ajudado a exponenciar o turismo e a captar investimento estrangeiro, fatores essenciais para o desenvolvimento da economia nacional. Acresce que num mundo fortemente globalizado, que depende bastante do transporte marítimo, a segurança marítima é essencial para uma Nação Marítima como Portugal, que importa 100% do seu petróleo por mar (incluindo de zonas fortemente afetadas pela insegurança marítima, como é o caso do Golfo da Guiné) e que utiliza a via marítima para cerca de dois terços das suas transações comerciais. Estas razões tornam evidente a relevância e as mais-valias da participação dos meios navais da Marinha Portuguesa em operações de paz orientadas para a segurança marítima internacional.

Perspetiva cultural

Conforme estabelecido no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, a afirmação internacional de Portugal, a sua credibilidade e o reforço da sua capacidade negocial externa, pressupõem a valorização da língua, da cultura e da diáspora portuguesas.

Como já referido, uma das características distintivas das forças navais é a flexibilidade, que lhes confere a capacidade de apoiar e de desempenhar funções de diplomacia em áreas de instabilidade, crise ou conflito, pois podem atuar facilmente junto dos países afetados, por longos períodos, sem terem necessariamente de entrar no seu mar territorial. Por diversas ocasiões, os navios da Marinha Portuguesa empenhados em operações de paz têm atuado como verdadeiras embaixadas de Portugal, apoiando os diálogos para a paz e intensificando as relações com os estados onde se verifica a existência de comunidades portuguesas expressivas e com uma forte presença cultural portuguesa.

É disto exemplo a participação das fragatas *Comandante Hermenegildo Capelo* e *Vasco da Gama* na missão das Nações Unidas de restabelecimento da paz em Timor-Leste, levada a cabo pela INTERFET, entre 1999 e 2000, que teve um forte impacto no estreitamento das relações culturais com aquele país da CPLP. No âmbito desta missão, os navios serviram de plataforma para diálogos políticos ao mais alto nível, chegando a envolver o então Presidente da República, Jorge Sampaio, e as principais figuras timorenses, como Xanana Gusmão e Ramos Horta, para além das guarnições terem tido uma forte interação com as comunidades locais, promovendo a língua e a cultura portuguesas.

Mais recentemente, vários navios da Marinha Portuguesa têm participado, no âmbito da designada Iniciativa Mar Aberto e de acordos bilaterais, em missões de cooperação e de capacitação marítima de países africanos, em particular da CPLP, contribuindo para a segurança marítima na costa ocidental africana e no Golfo da Guiné, ao mesmo tempo que estreitam laços culturais com as autoridades e as populações locais, essenciais para a promoção de um ambiente de confiança mútua, que favorece a defesa de interesses comuns de desenvolvimento e de segurança.



Figura 7 - Apoio médico a náufrago socorrido pelo patrulha oceânico *Viana do Castelo* no âmbito da operação TRITON, no Mediterrâneo, em 2014.

Perspetiva militar

Não obstante o benefício próprio para a operacionalidade das Forças Armadas Portuguesas não deva constituir motivo primário para a participação de Portugal em operações de paz, não deixa de ser um facto que tal participação contribui favoravelmente para a consolidação das capacidades militares do País.

Com efeito, a participação das unidades navais, das forças de fuzileiros e dos destacamentos de mergulhadores nesta tipologia de operações internacionais também tem contribuído para o esforço nacional de assegurar a interoperabilidade com as forças aliadas, o que exige a atempada edificação e modernização dos navios e do equipamento militar e uma adequada formação e treino dos militares da Marinha. Por sua vez, uma Marinha mais interoperável e com capacidades operacionais modernas também confere ao País uma maior capacidade de dissuasão e de defesa militar, o que acaba por se repercutir em maiores níveis de segurança nacional.

Todavia, importa aqui sublinhar que a participação em operações de paz não constitui, de forma alguma, o principal impulsionador para a modernização e elevada prontidão da Marinha Portuguesa. Na realidade, o empenhamento prolongado e recorrente de meios navais sofisticados em operações de paz – designadamente as que recaem na categoria de operações de segurança marítima, de menor exigência militar – pode mesmo interferir negativamente com os padrões de prontidão e a capacidade de combate das Marinhas. Este facto foi publicamente reconhecido pela NATO, na Cimeira de Gales, ocorrida em 2014, tendo os Aliados declarado que as Forças Navais Permanentes – que constituem a componente marítima da Força-Tarefa Conjunta de Elevadíssima Prontidão da NATO (*Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF)) – deveriam deixar de ser empenhadas em operações de longa duração e baixa intensidade^[16], pois tal compromete a sua capacidade de reação imediata e de emprego em cenários de alta intensidade.

Daqui se pode inferir o elemento singular que mais contribui para a permanente atualização, treino e manutenção de elevados padrões de prontidão dos meios operacionais da Marinha Portuguesa: a ambição de continuar a poder comandar Forças Navais da NATO e da UE.

De facto, em termos militares, essas são as missões mais exigentes para a Marinha Portuguesa e as que mais projeção externa lhe conferem, no seio da Aliança Atlântica e no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da UE. São, também, missões de grande importância no contexto do planeamento de defesa militar, pois afastam a corrente de pensamento estratégico porventura menos realista, que defende que as Marinhas se devem focar meramente em capacidades de patrulhamento ou de intervenção em operações de paz. Neste âmbito, as recentes intervenções dos SNMG no mar Negro, no mar Báltico e no Mediterrâneo Oriental, no quadro da implementação das *medidas de tranquilização* dos Aliados mais expostos à postura assertiva da Rússia, bem como o empenhamento da esquadra portuguesa na monitorização dos trânsitos de navios russos pelas áreas marítimas sob jurisdição nacional, lembram-nos, justamente, da imprescindibilidade da Marinha estar dotada com meios oceânicos de superfície e submarinos capazes de intervir em qualquer cenário de conflito, sem prejuízo das capacidades orientadas para as operações de paz, de segurança ou capacitação marítima e de âmbito humanitário.



Figura 8 – Pelotão de abordagem, em ações de treino a bordo da fragata *D. Francisco de Almeida*, durante o período de integração no SNMG-1, no âmbito das *medidas de tranquilização*, em 2015.

Considerações finais

A análise multidimensional anteriormente apresentada centrou-se, essencialmente, nos benefícios para Portugal resultantes da participação da Marinha em operações de paz. Em jeito de considerações finais, propõe-se, agora, uma reflexão sobre as vantagens globais desta tipologia de operações, designadamente as que ocorrem no domínio marítimo.

Durante a Cimeira de Varsóvia, em 2016, os Aliados expressaram, de forma inequívoca, o valor das missões de estabilização realizadas fora de área, através desta ideia simples, mas profunda: *“If NATO’s neighbours are more stable, NATO is more secure”*. De facto, as operações de paz têm como grande finalidade a estabilização de zonas de grande insegurança ou de crise, numa fase suficientemente inicial que evite a escalada e o possível conflito. No domínio marítimo, as operações de paz atualmente em curso, em que a Marinha Portuguesa tem participado ou está atualmente empenhada^[17], apresentam duas mais-valias fundamentais: promovem a cooperação multilateral e contribuem para o conhecimento situacional marítimo.

A cooperação multinacional no domínio marítimo é essencial, tendo em consideração a impossibilidade de qualquer Nação, *per si*, garantir a segurança nas vastas áreas marítimas do globo. Por outro lado, a cooperação multinacional patente nas operações de paz gera os efeitos associados ao conceito de “comunidades de segurança”, inicialmente proposto por Karl Deutsch^[18] e mais tarde recuperado por Emanuel Adler^[19], segundo o qual um conjunto de países, que partilham valores, normas e interesses de longo-prazo, renunciam ao uso da força entre si, com o intuito de reforçarem a segurança dessa

comunidade.

O reforço do conhecimento situacional marítimo, *i.e.*, a capacidade de identificar circunstâncias ou comportamentos anómalos no mar, é uma tarefa permanente das atuais operações de segurança marítima, que se tem demonstrado de extremo valor, na medida em que permite responder, com prontidão e eficácia, a atos contrários ao direito internacional, limitando o uso da força ao mínimo necessário e não permitindo a perpetuação das ameaças na área de operações.

Em face dos claros benefícios acima expostos, e não obstante o reaparecimento de atores estatais que poderão vir a constituir-se como potenciais ameaças, obrigando as Marinhas Aliadas a manterem-se preparadas para uma resposta coletiva a atos hostis, afigura-se que os Aliados e os Estados-membros da UE continuarão fortemente comprometidos com as operações de paz no domínio marítimo. A este propósito, num discurso proferido na *Harvard Kennedy School*, o Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, resumiu a ideia da necessidade atual de combinar atividades de dissuasão e de defesa militar, com a realização de missões de projeção de estabilidade (ou operações de paz):

“NATO is entering a third phase of its history: after the first phase of collective defence (1949-1991), and the second phase of ‘projecting stability’ through crisis management and partnerships (1991-2014), NATO is in a third phase in which it: “must do both collective defence and manage crisis and promote stability beyond our borders” and does not “have the luxury of choosing one or the other”^[20]”.

Recuperando a expressão da gíria informática utilizada no enquadramento histórico, poder-se-á dizer que se assiste, agora, a uma transição da NATO 2.0 para a NATO 3.0, com um regresso às missões de defesa coletiva, mas em que as operações de paz ou de segurança marítima se manterão, simultaneamente, por muitos mais anos. E a Marinha Portuguesa continuará, certamente, pronta para responder às primeiras e firmemente empenhada nas segundas, seja no quadro da NATO, da UE e da ONU, ou no âmbito de acordos internacionais e de forças multilaterais que Portugal integra.

Bibliografia

- Adler, E., Barnett, M. *Security communities* (Vol. 62). Cambridge, University Press, 1998.
- Booth, Ken. *Navies and Foreign Policy*, New York: Holmes & Meier Publishers, Inc, 1979.
- Díaz-Plaja, R. (2018). Projecting Stability: an agenda for action. *NATO Review Magazine*, <https://www.nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/projecting-stability-an-agenda-for-action-nato-partners/EN/index.htm>, acedido em 28 de março de 2018.
- Deutsch, K. et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, Princeton University Press,

1957.

GOMES, Fernando Melo. "A Marinha e a sua Participação nas Missões Internacionais da NATO", *Nação e Defesa*, Verão 2009, N.º 123, 4ª série.

LEANDRO, Garcia (Coordenador). *Portugal and the 50 years of the Atlantic Alliance: 1949-1999*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 1999.

Moreira, Adriano (Coordenador). *Portugal e as Operações de Paz: Uma visão Multidimensional*, Lisboa, Prefácio, 2010.

NATO (2014). *Wales Summit Declaration*, https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm, acedido em 30 de março de 2018.

Ribeiro, António Silva, Silva, Francisco Braz da, Palma, Jorge Novo, MONTEIRO, Nuno Sardinha. *Estratégia Naval Portuguesa - O processo, o contexto e o conteúdo*, Caderno Naval N.º 34, julho - setembro de 2010, Lisboa, Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica - Edições Culturais da Marinha, 2010.

Till, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, London, Frank Cass, 2004.

Viana, Vítor Rodrigues. *Segurança Coletiva: A ONU e as Operações de Apoio à Paz*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 2002.

^[1] — 1 Carmen Silvestre, "Enquadramento jurídico das operações de paz", in Adriano Moreira, *Portugal e as Operações de Paz: Uma visão Multidimensional*, Lisboa, Prefácio, 2010, pp. 89-113.

^[2] — As operações de paz começaram a ser desenvolvidas sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), contudo a sua prática tem influenciado as operações levadas a cabo por outras organizações, como a NATO e a União Europeia (UE).

^[3] — Ken Booth, *Navies and Foreign Policy*, New York, Holmes & Meier Publishers, Inc, 1979, p. 33.

^[4] — Pouco depois, confrontada com os crescentes desafios na sua fronteira setentrional, a

NATO reconfigurou a NAVOCFORMED de forma a que constituísse a segunda Força Naval Permanente da Aliança, passando a designar-se *Standing Naval Force Mediterranean* (STANAVFORMED).

^[5] — Nomeadamente, Canadá, Estados Unidos da América (EUA), França, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e República Federal da Alemanha.

^[6] — Posteriormente, em 2003, com a criação da *NATO Response Force*, as duas *Standing Naval Forces* passaram a designar-se *Standing NATO Response Force Maritime Groups* (SNMG-1 e 2) e, a partir de julho de 2006, *Standing NATO Maritime Groups* (mantendo a sigla SNMG).

^[7] — Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, a Política Europeia de Segurança e Defesa passou a designar-se Política Comum de Segurança e Defesa.

^[8] — Vigilância e controlo do mar Adriático, em apoio à intervenção no Kosovo, destinada a pôr termo à violência e à repressão nesse território.

^[9] — O Tratado de Washington, que criou a NATO em 1949, estabelece no seu artigo 5.º que um ataque contra um Aliado é considerado como um ataque contra todos, prevendo, explicitamente, que sejam tomadas as ações tidas por necessárias para restaurar a segurança Aliada, incluindo o uso da força armada.

^[10] — Pese embora não se possam considerar estas operações, pela sua natureza, como operações de paz, o combate à pirataria no mar é um dos elementos que contribui, no âmbito de uma abordagem abrangente, para a estabilização política e militar de um estado, sendo a Somália um exemplo disso mesmo.

^[11] — Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

^[12] — A operação TRITON deu lugar à operação THEMIS, a 1 de fevereiro de 2018.

^[13] — A EUROMARFOR foi criada, em 1995, por Portugal, Espanha, França e Itália, tratando-se de uma Força Marítima Europeia, não permanente, que visa a condução de operações navais e anfíbias, com capacidade de ser empregue de forma independente ou em conjunto com outras forças, em operações autónomas ou promovidas por organizações internacionais como a ONU, a NATO ou a UE.

^[14]
— Força Internacional de Assistência para Segurança.

^[15]
— A Iniciativa 5+5 foi criada, em 2004, por 5 países da orla norte do Mediterrâneo (Espanha, França, Itália, Malta e Portugal) e por outros 5 da orla sul (Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia), para promover o conhecimento mútuo dos países membros, melhorar a compreensão e confiança entre eles e desenvolver a cooperação multilateral, a fim de desenvolver a segurança no Mediterrâneo Ocidental.

^[16]
— NATO (2014). *Wales Summit Declaration*, https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm, acedido em 30 de março de 2018.

^[17]
— Operações ATALANTA, SEA GUARDIAN e SOPHIA e Missão de Fiscalização Conjunta e de Capacitação Operacional Marítima de São-Tomé e Príncipe.

^[18]
— K. Deutsch et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, Princeton University Press, 1957.

^[19]
— E. Adler & M. Barnett. *Security communities* (Vol. 62). Cambridge, University Press, 1998.

^[20]
— R. Díaz-Plaja (2018). *Projecting Stability: an agenda for action*. NATO Review Magazine, <https://www.nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/projecting-stability-an-agenda-for-action-nato-partners/EN/index.htm>, acedido em 28 de março de 2018.