

O Mar como Espaço de Conciliação e Afirmação de Portugal na Evolução da OTAN e sua Área de Interesse

Tiago Maurício¹

Sumário: A Revisão do Conceito Estratégico da OTAN irá determinar a actuação da Aliança num sistema internacional em rápida transformação. Responsável pela construção de um entendimento estratégico aliado no seio da comunidade de Estados-membros e parceiros, mas também das dinâmicas securitárias que dominarão a agenda nos próximos anos, Portugal experimentará o impacto directo das resoluções desse novo Conceito Estratégico.

Avaliando os interesses, preocupações e percepções que estão em negociação, e talvez por a Aliança actuar, agora, como uma organização de segurança, poderemos afirmar que o peso negocial das grandes potências do Conselho do Atlântico Norte far-se-á sentir no tipo de missões a desempenhar no futuro. Problemáticas como o terrorismo internacional, a Rússia e espaço pós-soviético, o Afeganistão, entre outras, são incontornáveis e também representam interesses essenciais da política externa portuguesa, especialmente nas áreas da segurança e defesa. Contudo, não a esgotam, e nem sempre a complementam, e é fundamental que Portugal saiba articular as contingências da sua participação internacional com as exigências da sua situação particular.

A evolução da natureza da OTAN e da sua área de interesse têm, neste sentido, apartado a liberdade de acção nacional entre aquelas duas tensões *supra* mencionadas. A crescente estratégia euroasiática daquela organização, evidenciada com o fim da Guerra-Fria e início da Guerra ao Terrorismo, conflictua, em várias áreas de diferente intensidade, com outros objectivos de interesse nacional que não são concretizados no âmbito da Aliança. Está por avaliar, portanto, a dialéctica entre as tensões atlanticista e euroasiática daquela organização e seu impacto para Portugal.

¹ Mestrando no MA in War Studies do King's College London; licenciado em Relações Internacionais pelo ISCSP-UTL; realizou estágios no Gabinete de Assuntos Militares e Políticos da Embaixada de Portugal no Brasil, e na Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada.

Como subsídio para tal estudo, no contexto de formulação de uma nova Estratégia de Segurança Nacional e de um novo Conceito Estratégico da OTAN, o Mar assume um lugar central como espaço de conciliação e afirmação de Portugal na evolução da Aliança e da sua área de interesse. Qualquer Estratégia de Segurança e Defesa Nacional estará incompleta se não analisar esta problemática.

Introdução

A Revisão do Conceito Estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN doravante), processo actualmente em curso, irá determinar a actuação da Aliança num sistema internacional em rápida transformação. Portugal, como membro fundador e activo no seio dessa organização, experimentará, por força da sua participação, impactos mediatos e imediatos derivados desse novo consenso sobre o planeamento estratégico da Aliança na paz e na guerra. Esses impactos serão particularmente evidentes nas áreas da segurança e defesa nacionais, onde os factores de poder de Portugal mostram-se insuficientes para permitirem, isoladamente, assegurar níveis de segurança e prosperidade ideais.

Esse novo Conceito Estratégico será finalizado em cimeira internacional aliada a realizar em território nacional, expectavelmente no final do presente ano. Considerando o momento histórico que Portugal ora atravessa – um momento de grande incerteza e vulnerabilidade estratégicas –, encontra-se redobrada a pertinência de uma análise sobre os contributos e os desafios que a OTAN coloca a Portugal. Mais premente ainda, importa analisar as possíveis janelas de oportunidade que, já existentes ou por identificar, capacitarão o país a melhor enfrentar os desafios presentes e futuros.

Para Portugal, a participação numa aliança internacional como a OTAN é, para as suas dimensões de segurança e defesa, uma realidade incontornável e uma peça fundamental na sua definição e actuação dos desígnios nacionais. No entanto, aquela está longe de esgotar todas as necessidades e de suprir todas as vulnerabilidades nacionais. Concorrendo, simultaneamente, com outros espaços de organização internacional de referência nacional, dentre os quais a União Europeia (EU) é a realidade mais

dominante,² uma excessiva dependência estratégica perante a Comunidade Transatlântica poderá, ela própria, promover o surgimento de desafios os quais poderão revelar-se prejudiciais para Portugal.

Neste cenário de convergências e divergências estratégicas variáveis entre Portugal e a Aliança Atlântica, convirá afirmar de início que o Mar consubstancia-se como um *locus* fundamental não só da segurança e defesa nacionais, mas de toda a vida nacional da sociedade nas suas múltiplas vertentes, como a económica, diplomática, de autonomia do poder político, entre outras. Com efeito, se a OTAN deverá, idealmente, representar parte da solução para as vulnerabilidades estratégicas nacionais, o Mar representa, simultaneamente, o espaço de conciliação dos seus desígnios nacionais com os da Aliança, e a afirmação dos interesses e valores portugueses na ordem internacional como um todo. Neste sentido, Portugal deverá olhar o Mar como a sua mais importante reserva estratégica de sobrevivência, sustentabilidade e prosperidade como Estado autónomo.

A evolução da OTAN

Pela situação particular de Portugal no mundo contemporâneo, as transformações que a OTAN sofreu nas últimas duas décadas, que se seguiram ao fim da Guerra Fria, tiveram, como consequência, uma crescente dependência na definição e prossecução do seu próprio conceito estratégico. Com efeito, se atentarmos aos documentos estratégicos produzidos pela Aliança na sequência da fragmentação do Pacto de Varsóvia,³ veremos

² As discrepâncias existentes entre os interesses estratégicos da OTAN e da UE são evidentes, não obstante a tentativa de fortalecimento do diálogo inter-organizacional. Essa foi uma problemática de especial interesse nacional, quando Portugal assumiu a Presidência da União Europeia no segundo semestre de 2007, atestando à sua pertinência para o contexto estratégico Português. Nuno Pereira da Silva (2007), ‘A “impossibilidade” das Relações UE/NATO: o aprofundamento das relações NATO/UE, tema constante do programa da Presidência Portuguesa da UE no segundo Semestre de 2007’, *Revista Militar*, Junho, disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=194>

³ Referimo-nos aos Conceitos Estratégicos de 1991 e 1999, onde nos seus enquadramentos estratégicos reconhecem as profundas transformações advindas da fragmentação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e a necessidade existencial da OTAN lhes fazer face. No Conceito Estratégico de 1991, o primeiro ponto aí expresso é, por demais, transparente: «Since 1989, profound political changes have taken place in Central and Eastern Europe which have radically improved the security environment in which the North Atlantic Alliance seeks to achieve its objectives. The USSR's former satellites have fully recovered their sovereignty. The Soviet Union and its Republics are undergoing radical change.» Conceitos Estratégicos de 1991 e 1999 disponíveis em, respectivamente:

que é apenas pela sua participação na Aliança que Portugal é forçado a seguir a doutrina dominante, por falta de alternativas viáveis.⁴ Neste sentido, não será problemático afirmar que a evolução da OTAN teve, em Portugal, o efeito de restringir o escopo da sua actuação estratégica por conferir uma prioridade vital à sua completa integração na Comunidade Transatlântica.

Findo o império ultramarino, assim como desmembrado o império soviético, restou-nos depender das alianças necessárias, nomeadamente no Reino Unido e Estados Unidos da América, enquanto se projectava, com vagarosos passos, uma potencial plataforma de alternativa estratégica baseada na maritimidade lusófona: criou-se a Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP).⁵ No entanto, o eixo de referência permaneceu, indubitavelmente, demarcado no Atlântico Norte, facto ainda hoje facilmente observável. Mas, se o país está profundamente comprometido na segurança e defesa desse espaço de referência, de que natureza foi a evolução da OTAN? Mais importante ainda, quais os efeitos dessa evolução para Portugal?

Em termos esquemáticos e sumários, podemos caracterizar a evolução da OTAN em três pontos distintos, cada qual equivalente a uma profunda e paradigmática transformação do pensamento militar ocidental que a Aliança atravessou após o desaparecimento da ameaça soviética. Em primeiro lugar, a vitória da Guerra Fria e o fim do Pacto de Varsóvia consagraram o estabelecimento do mundo ocidental como o centro do poder militar. Findo esse período de defrontação em que o sistema internacional estava organizado entre dois Blocos Militares e respectivos condomínios, o Ocidente, e em particular a OTAN, definia o paradigma de utilização da força. Em vários aspectos, essa vitória foi simultaneamente o culminar e o desabar do *modelo industrial de guerra*, a que Rupert Smith alude.⁶ O Ocidente mostrou-se materialmente

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm

&

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm

⁴ Temos em mente, nomeadamente, a doutrina nacional em matéria de proliferação nuclear, expansão da OTAN, terrorismo internacional, entre outras. Sendo ameaças que, por consequência directa, não requereriam uma re-conceptualização aprofundada do aparelho repressivo do Estado (forças armadas, policiais e de informações), pois decorrem, sobretudo, da inserção Portuguesa no regime securitário aliado que é, por definição, mais alargado que o panorama estratégico nacional de riscos e ameaças.

⁵ Contudo, importa salientar que o Acto de Constituição da CPLP (1996) não contemplou qualquer pretensão efectiva de concertação e cooperação nas áreas da segurança e defesa. Para todos os efeitos factuais, essa, ou qualquer outra, plataforma de alternativa estratégica sustentada e funcional está, hoje, ausente.

⁶ Rupert Smith (2004), *The Utility of Force* (Londres: Penguin), pp. 78-90, 117-120

mais capaz de suster uma corrida armamentista e tecnológica por um período mais longo de tempo, mantendo níveis sustentáveis de provisão de progresso económico e estabilidade política em paralelo. Isto contribuiu para cristalizar uma concepção de legitimidade e modernidade que foi sendo construída durante a própria Guerra Fria, e que respeitava a justificação de um poder militar mais capaz e útil, decorrente do avanço do seu complexo industrial-militar. O resultado foi a concepção de *guerras de opção* na periferia do sistema *mundi* Leste-Oeste que, embora não ameaçando de forma sistémica a estabilidade da ordem internacional, permitiu o envolvimento militar das forças armadas ocidentais em conflitos de escala inferior à de uma desestabilização regional substantiva. Por outras palavras, a Guerra Fria consagrou o modelo militar ocidental, sustentado na produção industrial e científica, consubstanciada na manutenção e aplicação de vastos e complexos sistemas de forças armadas.

Em segundo lugar, a vitória da Guerra do Golfo (1990-91) transformou radicalmente a percepção, predominante no Ocidente, relativa à aplicação da força. Embora não tenhamos observado o envolvimento da referida aliança militar, o papel que o mais poderoso aliado teve nas hostilidades – os Estados Unidos da América – afectou todo o pensamento militar ocidental ancorado no enquadramento da Guerra Fria. Durante este período histórico, as experiências das guerras por procuração, das guerras de descolonização e das guerras da Coreia (1950-54) e do Vietname (1959-1975) tinham revelado uma profunda má apreciação da utilização da força militar e do papel das forças armadas ocidentais, saídas da II Guerra Mundial, contra inimigos não tradicionais, vulgo potências regionais rivais. Desta forma, a Guerra do Golfo foi o culminar de um processo de reavaliação do poder militar do tipo ocidental que ajudou a transcender o ‘trauma estratégico’ da Guerra do Vietname, através de uma intervenção de sucesso inquestionável.⁷

A Guerra do Golfo estabeleceu, conseqüentemente, uma doutrina de intervenção militar que parecia evitar todos os flagelos e conseqüências de intervenções militares anteriores: utilização de forças armadas munidas de tecnologia de ponta, resultando num reduzido custo humano e na efectiva destruição de todos os meios de resistência do

⁷ Sobre esta matéria, e o impacto que este pensamento teve na delineação do posicionamento estratégico estado-unidense no século XXI, ver: Rumsfeld’s War, *Public Broadcasting Service: Frontline*, disponível: http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/pentagon/view/?utm_campaign=viewpage&utm_medium=grid&utm_source=grid

inimigo. A máxima Clausewitziana finalmente fazia sentido. O pensamento militar ocidental encontrara a sua batalha decisiva, a guerra fora um instrumento vital da política e a estratégia encontrara um meio para quebrar a resistência inimiga.⁸ Um método cirúrgico e hermético fora encontrado no Golfo, e a guerra não seria mais um rolar de dados.⁹

O posterior envolvimento aliado na Bósnia, em 1995, consagrou a adopção deste método revolucionário, e prolongou-se numa Guerra dos Balcãs, mais alargada, e que também compreendeu os bombardeamentos no Kosovo, em 1998.¹⁰ A prevalência dos bombardeamentos aéreos sobre qualquer investida terrestre, o zelo tomado na escolha de alvos, o processo decisório envolvido na aquisição de alvos e respectiva permissão para bombardear, o registo de nenhuma baixa sofrida numa missão de inigualável sucesso no Kosovo, tudo contribuiu para realçar as qualidades ímpares das modernas forças armadas.¹¹ Ademais, um vasto manancial de potenciais teatros de operações, em que a utilização de força se tornava um instrumento de política externa mais apelativo do que nunca, passou a ser considerado como uma alternativa viável a outros recursos mais morosos e incertos, como sanções económicas, isolamento internacional, entre outros. O bombardeamento americano de alvos no Corno de África, alegadamente contra posições e forças da Al-Qaeda, realizados durante a presidência George W. Bush, atesta uma acentuação da prevenção como doutrina de neutralização das ameaças.¹²

⁸ Ver o Capítulo I, Livro I do paradigmático estudo de Clausewitz, *On War* (Londres: Wordsworth), pp. 5-70

⁹ Suetónio tinha aludido a esta ideia de a guerra ter objectivos iniciais bem definidos, mas de constituir, inexoravelmente, um fenómeno cujo fim era imprevisível. *Alea iacta est*. Para algumas considerações sobre os erros de tal concepção de vitória e o que a Guerra do Golfo significou para a forma ocidental de guerra, ler: Stephen Biddle, 'Victory Misunderstood: What the Gulf War Tells Us About the Future of International Conflict' *International Security* 21.2 (Autumn 1996): 139-79.

¹⁰ Cooper tem uma perspectiva interessante sobre toda a dinâmica envolvida na preponderância que os ataques aéreos têm em conflitos armados onde estejam envolvidas forças militares ocidentais: Scott Cooper, 'The Politics of Airstrikes.' *Hoover Institute Policy Review*. July (2001).

¹¹ É importante notar que a missão OTAN na Bósnia foi desempenhada quase que exclusivamente com meios aéreos que anulavam as capacidades militares sérvias. Não obstante esta vantagem tecnológica, os parâmetros operacionais impediam que as operações fossem desempenhadas em condições menos-que-perfeitas, como em dias de nevoeiro mais espesso, em voos de menor altitude, entre outras. Instalara-se uma cultura adversa ao risco, camuflada pela superioridade tecnológica ocidental face aos seus inimigos. Têm especial aplicação as considerações publicadas por Tariq Ali (ed) *Masters of the Universe: NATO's Balkan Crusade* (Verso 2000); Benjamin Lambeth, *Nato's Air War for Kosovo*. Santa Monica, CA: RAND, 2001; e Dana Allin, 'NATO's Balkan Interventions' *Adelphi Paper 347*, (Oxford: OUP for the IISS, 2002).

¹² A designada Doutrina Bush, assente na prevenção em detrimento da preempção de ataques e ameaças à segurança nacional estado-unidense, assentou, sobremaneira, neste primado do pensamento militar da década de 1990. A obra de Michael Doyle sobre o assunto é definitivo e dispensa outras leituras: Michael

Apesar de desenvolvimentos significativos ao nível do direito internacional tenderem a fortalecer as restrições *ad bellum* e *in bello*, estas guerras evidenciaram o aparente monopólio do uso da força que emergia no Ocidente face ao resto do mundo, e a OTAN, como aliança militar de defesa, foi pronta e amplamente utilizada como instrumento capaz de providenciar segurança na sua periferia, assim fugindo ao seu carácter eminentemente defensivo. Constituiu-se, conseqüentemente, um regime securitário que, à luz das novas ameaças, fazia depender a sua sustentação num contínuo alargamento. Totalizou-se a concepção de segurança, para constitui-la todo o sistema: o inimigo encontra-se, agora, em Nova Iorque e Londres, mas também no Curdistão, no Waziristão, *et cetera*, e o seu alcance é global e permanente.

Estas três vitórias contribuíram para a concepção de um novo modelo de intervenção militar que consideramos estar assente em cinco pilares principais, que caracterizam e justificam a evolução que a OTAN sofreu após o fim da Guerra Fria, em direcção ao que representa actualmente. Esta é uma evolução passível de ser observada na sua doutrina e conceito estratégico, mas também no tipo de missões que desempenhou, no arranjo da sua estrutura de forças, no relacionamento com países vizinhos, entre outros sectores da sua actividade enquanto organização internacional.

Como aliança militar, evidenciou, primeiramente, a sua capacidade de projecção de força à escala global.¹³ Essa era uma capacidade que advinha, sobretudo, da capacidade militar estado-unidense, mas que comprometia igualmente os aliados europeus num consenso sobre segurança e defesa internacionais. Em segundo lugar, pautou a sua actividade decisivamente em operações fora-de-área, enquanto procedia com actividades de consolidação e cooperação inter-serviços ao nível aliado que fortalecia a eficácia e eficiência das suas próprias forças.¹⁴ Em terceiro lugar, estabeleceu-se como

Doyle (2008), *Striking First: Preemption and Prevention in International Conflict* (Princeton: Princeton University Press)

¹³ Com os Estados Unidos à charneira, a leitura dos seus documentos estratégicos dos anos 1990 (e.g. Estratégia de Segurança Nacional, Estratégia Militar Nacional, Estratégia Marítima Nacional, entre outras) comprova, para além de qualquer dúvida, o interesse estratégico em projectar poder à escala global. Nessa estratégia, a OTAN serviu como instrumento indispensável para a expansão da influência estado-unidense e europeia no espaço pós-soviético.

¹⁴ Com efeito, os Conceitos Estratégicos de 1991 e 1999 debruçam-se prolongadamente sobre a premência da integração e especialização das forças aliadas num sistema de forças OTAN, capaz de enfrentar todo o espectro de ameaças, processo de especial importância no contexto de contínuas adesões de novos Estados-membros.

doutrina o método de eliminar as forças armadas inimigas e seu complexo industrial como forma de assegurar uma vitória militar cada vez menos dispendiosa. Neste sentido, a preeminência dos ataques designados “cirúrgicos” ainda hoje é visível no seu envolvimento no Afeganistão, em detrimento de outros métodos de eliminação de ameaças. Em quarto lugar, creu-se que o envolvimento militar de sucesso providenciaria, por si só, segurança ao espaço ocidental através da derrota material de resistência inimiga. Protegido pela alçada militar, o envolvimento político-diplomático e estratégico-militar subsequentemente empenhado na expansão do espaço ocidental para Leste acelerou o ritmo que, sem tal factor de dissuasão e confiança, prolongar-se-ia certamente por muito mais tempo. Em quinto e último lugar, esta nova conduta da guerra desenvolveu-se ao conseguir a manutenção de uma vida nacional relativamente imperturbada, nos vários países aliados, e sem custos políticos observados em guerras anteriores. Este facto permitiu o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento debaixo de uma opinião pública relativamente amenizada às nefastas consequências que qualquer envolvimento militar consubstancia.

Esta é, em traços genéricos, a evolução que a OTAN sofreu enquanto estrutura militar organizada ao nível internacional. Enquanto substrato do pensamento militar ocidental, observamos a sua manifestação nos conceitos estratégicos proclamados em 1991 e 1999, assim como nos vários processos de expansão, suas reformas genéticas e estruturais, nas suas áreas de actuação e agenda política. Em última instância, foi esta experiência, representada pelas três vitórias e pelos cinco pilares *supra* referidos, que determinou a sua penetração para o interior do continente eurasiático, enaltecendo a sua projecção terrestre e aérea que, embora suportada por uma força naval igualmente flexível e robusta, afastou os destinos da Aliança dos assuntos directamente relacionados com o Mar. Por consequência, o papel Português na OTAN sofreu numerosos impactos que afectaram a sua segurança e defesa em espaços não convencionais, como o teatro nos Balcãs ou a crescente interdependência com os países Bálticos e de Leste.

Esta evolução representou, e continua a representar, profundos desafios à participação Portuguesa no seio da Comunidade Transatlântica, desafios esses que adquirem especial importância à luz da actual incerteza e vulnerabilidades estratégicas nas áreas da segurança e defesa. O clássico debate entre a maritimidade e continentalidade do poder

dos Estados reemerge num novo contexto,¹⁵ e neste o carácter essencialmente marítimo da posição geoestratégica e geopolítica nacional tem sofrido com a crescente continentalidade que a Aliança está a assumir no âmbito das suas problemáticas contemporâneas. O rascunho do novo conceito estratégico, apresentado como relatório do Grupo de Especialistas liderado por Madeleine Albright, exhibe essa tendência latente, realçada pela ênfase atribuída a tópicos como o diálogo com a Rússia, as fronteiras terrestres da OTAN, o envolvimento no Afeganistão, a proliferação de armas de destruição maciça, entre outros.¹⁶ Com efeito, a atenção reflectida nos assuntos do mar é apenas enquadrada no âmbito da protecção do comércio marítimo e acesso a recursos energéticos e à segurança das plataformas, e pertinência das forças navais nas políticas de não-proliferação de armas de destruição maciça e controlo armamentista.¹⁷ Cuidemos, pois, em analisar os principais efeitos dessa evolução para Portugal, para de seguida abordarmos a natureza e potencialidades dessa maritimidade.

Efeitos da evolução da OTAN para Portugal

Portugal é membro fundador e um participante activo em todas as questões aliadas, e essa é uma tradição e um papel que devem ser mantidos e, se possível, fortalecidos pelos vários meios que se encontram à sua disposição. Esta é uma realidade inescapável e que importa tomar em consideração de antemão, em qualquer apreciação da relevância da OTAN para Portugal, e de Portugal na OTAN. Dito isto, e reconhecendo que a evolução da OTAN e da sua área de interesse na história recente pautou-se por assumir desafios e compromissos que, de outra forma, seriam alheios à política externa portuguesa, e subsequentemente às suas prioridades de segurança e defesa nacionais, observamos vários contributos positivos que ajudaram Portugal a atingir outros objectivos na ordem internacional.

¹⁵ A título de exemplo, ver o ensaio de Marques Bessa sobre a tensão maritimidade-continentalidade na política externa chinesa: António Marques Bessa (2007), 'Continentalidade e Maritimidade: A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China – Um Ensaio Geopolítico Comparativo', *Cadernos Navais*, Nº 20 (Lisboa: Edições Culturais da Marinha)

¹⁶ Para ler este relatório, ver: NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Disponível em: <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>

¹⁷ Na língua inglesa existe a diferença entre "security" e "safety". A primeira refere-se ao que, comumente, associamos à segurança contra ameaças externas, enquanto a segunda pode ser entendida como os problemas colocados ao bom estado e funcionamento das plataformas na sua navegação. A referência prende-se à segunda concepção de segurança marítima.

O mais visível e determinante desses contributos consistiu no maior entrosamento patente entre a política externa portuguesa no espaço europeu e no espaço transatlântico.¹⁸ Decorrente do enorme esforço realizado por Portugal para acompanhar todas as matérias abordadas no seio da OTAN, a cooperação nas áreas de segurança e defesa permitiu a obtenção de dividendos fundamentais noutras áreas de inserção internacional. Sem esse tipo de cooperação, muitos outros objectivos políticos, económicos, diplomáticos, e até militares, seriam gorados ou veriam as suas probabilidades de sucesso drasticamente reduzidas. Dimensão incontornável do projecto europeu, a participação portuguesa em missões de segurança e defesa no espaço europeu são o garante de prestígio, e relativa autonomia, sem as quais a posição nacional ficaria seriamente debilitada, face ao jogo de cedências e interdependências ocorrido em Bruxelas.

A par deste objectivo também se atingiu um outro, de igual monta. A necessária modernização das Forças Armadas portuguesas também beneficiou dos compromissos estabelecidos pela participação de Portugal na OTAN. Não obstante, outras incertezas e vulnerabilidades estratégicas continuam a exigir tal modernização, ainda incompleta; daí que tal modernização não encontra total justificação no simples facto de Portugal necessitar de satisfazer critérios e padrões OTAN. Mas tais compromissos perante a Aliança contribuem para, e não prejudicam, *grosso modo*, a melhor prossecução de qualquer estratégia de segurança e defesa nacional, pois a totalidade dos desafios a enfrentar exibem muitas complementaridades com os desafios apresentados pela OTAN. Desde a luta contra o terrorismo até à prevenção de tráficos ilegais, às ameaças cibernéticas, a participação Portuguesa na Aliança reflectirá, por equivalência, benefícios nessas mesmas tarefas realizadas exclusivamente por autoridades nacionais.

Porventura o caso mais evidente permanece na área da cooperação técnico-militar internacional com os países da CPLP, nos quais as Forças Armadas Portuguesas reputam-se como umas forças de grande competência, profissionalismo e importância

¹⁸ É da maior relevância notar que tal entrosamento está longe de ser homogéneo, e muito menos facilitado, pois várias problemáticas servem como elementos de distanciamento, e até autonomização, nas políticas de segurança e defesa europeia das transatlânticas. Contudo, este é um assunto que ultrapassa o âmbito do presente estudo. Para mais referências, ler, entre outros: Alexandre Reis Rodrigues, 'A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa' *Cadernos Navais 18* (Lisboa: Edições Culturais da Marinha)

na formação, actuação e enquadramento das forças armadas, e activo essencial na estratégia de aproximação com esses países. Nesse sentido, a Marinha de Guerra assume-se como um dos mais profícuos e intensivos instrumentos de cooperação internacional como os países CPLP, tanto a nível bilateral como multilateral, servindo de plataforma e modelo para a expansão dessa cooperação nos níveis económico, cultural, diplomático e político.¹⁹ Esta é uma valência que beneficia, directamente, da participação Portuguesa na Aliança, e seria muito mais dificilmente sustentada, se de todo possível, caso as nossas forças armadas não comparticipassem numa organização militar como a OTAN.

Essa evolução da OTAN, contudo, não contribuiu para uma série de outros objectivos que não podemos descurar. Antes de mais, tal evolução e áreas de interesse predominantes não contribuíram para a aproximação de Portugal e do seu interesse nacional com essas novas áreas de actuação. Por outras palavras, a participação activa no envolvimento e resolução das novas problemáticas enfrentadas pela OTAN no final do século XX e início do século XXI, não trouxe consigo o estabelecimento de outros mecanismos de relação internacional, para além do envio de contingentes militares para as missões aliadas. Com efeito, em algumas circunstâncias, até é prejudicial para tal aproximação, quando a participação militar da OTAN não visa somente contribuir para uma solução *post bellum*. Tal é o caso da relação de Portugal com a Sérvia e o Kosovo, onde a participação Portuguesa nas missões de 1995 e 1998 e a sua afirmação enquanto país-membro condiciona, em numerosas vertentes, o diálogo com Pristina e Belgrado.

Mais importante ainda, a evolução experimentada não solucionou um problema fundamental que tem caracterizado o âmago da relação Portugal-OTAN: assegurar a equivalência entre a evolução da Aliança com outros desígnios estratégicos nacionais, disto resultando a assunção de que o interesse nacional perseguido na OTAN permanece, maioritariamente, na sua existência e aprofundamento enquanto garante da inserção Portuguesa num espaço civilizacional mais amplo - o Ocidente, do que no exercício dessa aliança contra espaços externos. Esta é uma situação que coloca a

¹⁹ A este respeito, ler as comunicações proferidas no I Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa, realizada em 2008, e que atestam precisamente as múltiplas facetas do papel da Marinha Portuguesa na aproximação com os restantes países daquela organização. Disponível em: http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/Documents/Cadernos_Navais_26.pdf

participação Portuguesa numa posição muito fragilizada, pois remove-lhe toda a capacidade de iniciativa na decisão do futuro das actividades aliadas. Em linguagem estratégica, o centro de gravidade dos objectivos nacionais na Aliança está em Bruxelas, Londres e Washington, e não em Moscovo, Cabul ou Teerão. Consequentemente, tais missões fora-de-área são relevantes somente nos efeitos que têm na afirmação e consolidação da presença Portuguesa no seio da Comunidade Transatlântica. A pergunta que devemos fazer é a seguinte: até onde deverá Portugal ir, em compromissos materiais, humanos, económicos, políticos, diplomáticos e militares, para atingir tais objectivos?

No contexto da actual guerra no Afeganistão, essa pergunta ganha especial acutilância, pois Portugal visa, prioritariamente, assegurar essa afirmação no espaço atlântico junto das potências de referência. Contudo, quando até algumas potências de referência internacional, como o Reino Unido e a Alemanha, se questionam sobre a definição, os objectivos e os benefícios de manterem a sua tradicional relação privilegiada com os Estados Unidos, desvinculando a sua actuação militar de interesses nacionais mais imediatos e tangíveis,²⁰ que opções restam a Portugal?

As potencialidades da vertente marítima

Como começámos por argumentar, o Mar assume-se como o espaço de afirmação e conciliação dos desafios estratégicos nacionais com a evolução da OTAN e sua área de interesse. Com efeito, a vertente marítima, tanto nacional como aliada, é a única capaz de apresentar uma solução viável e prolongada às incertezas e vulnerabilidades estratégicas nacionais, e de substanciar a *raison d'être* da Aliança em princípios legítimos que respeitem e contribuam para a paz e segurança internacionais. Apenas

²⁰ Tais indagações alimentam-se do crescente questionamento da viabilidade de ameaças terroristas provenientes do Afeganistão e Paquistão atacarem o território europeu com sucesso. O pressuposto de que a fronteira de segurança e defesa situa-se algures na montanhosa fronteira do Afeganistão com o Paquistão é uma hipótese que tem vindo a perder influência nos circuitos políticos em Londres e Berlim. Muitos questionam-se, ademais, se o envolvimento militar é uma resposta legítima, adequada, eficaz e eficiente de se combater a ameaça ao terrorismo internacional de inspiração fundamentalista islâmica. Outras propostas, como o reforço dos meios dos serviços de informações e policiais a nível internacional, e da adopção de medidas repressivas esporádicas e expedicionárias, recorrendo a batalhões de operações especiais em vez de regimentos de infantaria, são cada vez mais referidas como alternativa à presente estratégia.

assim poderá contrariar a expansão para espaços cujas problemáticas não se encontra preparada para enfrentar, nem deveria fazê-lo.

Se a crescente continentalidade da OTAN produz desafios que Portugal não consegue enfrentar, de forma a permitir a afirmação e conciliação dos seus desafios nacionais mais vastos com a actuação da Aliança, a promoção de uma maior maritimidade daquela organização traria benefícios directos e imediatos. De facto, a participação Portuguesa nas áreas marítimas é da maior importância para o sucesso em inúmeras actividades realizadas pela OTAN, sendo membro activo e participante relevante na construção dessa maior maritimidade transatlântica. Realçando apenas algumas das suas missões marítimas, como a Active Endeavour, Ocean Shield e Allied Protector, navios e marinheiros Portugueses são presença constante e determinante nos mares de actuação da Aliança. Por conseguinte, tal participação é repetidamente aclamada como meritória e exemplar, independentemente dos teatros de operações e da natureza das missões desempenhadas.

Sendo missões onde a participação portuguesa é mais determinante e internacionalmente reconhecida, contribuindo mais decisivamente para a inserção de Portugal no espaço transatlântico e na aquisição de uma maior autonomia decisória no Conselho do Atlântico Norte, tais missões marítimas também contribuem de forma mais inequívoca para a paz e segurança internacionais, e prossecução dos restantes objectivos do Tratado do Atlântico Norte. Ao contrário de outras áreas em que o envolvimento aliado é alvo de duras críticas por parte da opinião pública nas sociedades civis aliadas, e nos países de actuação – das quais destacaríamos o Afeganistão como exemplo paradigmático, mas também o Kosovo, o diálogo com a Ucrânia, Rússia, Geórgia, entre outras –, as missões desempenhadas no Mar, ou a ele conexas, têm recebido uma aclamação muito mais idónea e reconhecida. Este facto provém da natureza das próprias missões, concentradas essencialmente no combate às violações recorrentes do Direito Internacional, como o tráfico de droga, de armas, à violação das zonas de pesca, à provisão de meios de busca e salvamento e plataformas em dificuldades, entre outras.²¹ Num período em que a OTAN dedica tantos recursos a acções de diplomacia pública e

²¹ Poderemos, com propriedade, argumentar que todas as missões OTAN são conformes ao Direito Internacional. Contudo, em áreas que concernem o direito *ad bellum* e *in bello*, a sua justificação diante das opiniões públicas aliadas e internacionais são menos evidentes.

ao reforço de um diálogo transatlântico debilitado, o investimento neste tipo de missões provaria beneficiar substantivamente a imagem e utilidade da Aliança para os vários países-membros e amigos.

Em termos nacionais, as áreas de actuação marítima também são benéficas à política externa nacional, pois aumentam o seu prestígio, as suas capacidades de projecção e os mecanismos de diálogo com outros intervenientes na ordem internacional. Com efeito, o Mar assume-se como uma verdadeira ponte de ligação não só entre espaços geográficos distintos, como entre problemáticas diversas. Tendo já referido a importância da Marinha de Guerra na cooperação com os países da CPLP, esse diálogo de sucesso providencia as possibilidades de se iniciarem muitas outras negociações que ultrapassam o carácter, essencialmente, militar-estratégico. Acordos comerciais, transferências de tecnologia, diálogos inter-culturais, muitas são as áreas que beneficiam dos esforços e sucessos conseguidos através do contacto estabelecido entre as respectivas marinhas. A delimitação de zonas de pesca ao largo da costa de Marrocos é um exemplo paradigmático do simbolismo da aproximação entre os dois países, primeiro num assunto primordialmente marítimo, mas que depois se traduziu em várias outras negociações de carácter económico e político.

O reforço dessa vertente marítima da Aliança implicaria, ainda, o reforço da Marinha de Guerra, e de tudo o que ela representa nas áreas da segurança e defesa, cooperação internacional, investigação científico-tecnológica, de apoio à política externa, e restantes elementos da sua doutrina naval. Enquanto instrumento vital do Estado, a sua conservação e fortalecimento deverá ser interpretado como um investimento capaz de produzir bens e serviços exponenciais ao investimento nele colocado. As funções doutrinais da Marinha Portuguesa assim o ensejam, multiplicando-se em actividades de três tipos: defesa militar e apoio à política externa, segurança e autoridade do Estado, e desenvolvimento económico, científico e cultural.²²

²² Estas três funções do Poder Naval Nacional, explícitas na Documentação Estruturante da Estratégia Naval (DEEN), complementam as três funções tradicionalmente atribuídas ao poder naval, a saber: diplomática, militar e de serviço público. Vítor Lopo Cajarabille (2002), 'Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados', *Cadernos Navais*, Nº 2 (Lisboa: Edições Culturais da Marinha); Carlos Lopes da Costa (2003), 'O Poder Naval: Missões e Meios', *Cadernos Navais*, Nº 7 (Lisboa: Edições Culturais da Marinha). Ver: *Funções e Missões do Poder Naval Nacional*, disponível: <http://ema.marinha.pt/PT/actividade/doutrina/Documents/PAA32ParteIIDOCESTRUTFunçõeseMissõesdoPoderNaval.pdf>

Graças à definição e implementação do paradigma de duplo uso, doutrina estratégica, aliás, que várias outras marinhas ocidentais começam a estudar e adaptar aos seus contextos nacionais, todo o aumento das suas capacidades garantirá um maior retorno do que aquele inicialmente gasto, pois as economias de escala e valências existentes na sua estrutura de forças estão, igualmente, adaptadas para desempenhar missões tradicionalmente associadas à esfera militar ou à esfera civil.²³ Desde a projecção de força para áreas de importância estratégica, à luta e fiscalização contra tráficos ilícitos, até à assistência civil em casos de catástrofes naturais ou operações de busca e salvamento, Portugal tem na marinha um multiplicador de forças que importa explorar, não só para fazer face às tais incertezas e vulnerabilidades estratégicas nacionais, como também aos desafios e compromissos assumidos no âmbito da aliança atlântica.

Como atentámos previamente, os estímulos provenientes de Bruxelas têm efeitos multiplicados no sistema de forças nacional e sua aplicação, daí que o fortalecimento da maritimidade aliada colocaria, inexoravelmente, redobrada pressão para a modernização e investimento na Marinha de Guerra. A observar-se, tal estímulo coadunar-se-ia com os desafios estratégicos já existentes e que afectam Portugal na sua circunstância particular, pelo que os seus desígnios estratégicos recolheriam mais instrumentos para a sua concretização. A somar-se à clara conceptualização do poder naval nos Conceitos Estratégicos de Segurança e Defesa Nacionais, assim como ao seu papel enquanto instrumento de prossecução dos fins do Estado, responsabilidade intrinsecamente nacional, é na sua projecção para o Mar que a OTAN melhor contribuiria para a prossecução dos seus próprios objectivos, enquanto assistia à prossecução daqueles.

Conclusões

Importa, em conclusão, reforçar a maritimidade nacional e a maritimidade da OTAN, pois ambas confluem mutuamente numa lógica de benefício recíproco, cujos resultados melhoram, substancialmente, a situação portuguesa. A segurança e defesa nacionais dependem do Mar como em poucos países no seio da Aliança, e é necessário explorá-lo para que Portugal consiga afirmar e conciliar os seus desígnios nacionais no âmbito da

²³ Sobre o paradigma de duplo uso, ler: Aa. Vv. (2007), ‘Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”’, *Cadernos Navais*, N° 22 (Lisboa: Edições Culturais da Marinha)

OTAN, e não só. A observar-se o reforço desta maritimidade, os benefícios a retirar ultrapassarão o escopo circunscripto das áreas da segurança e defesa, para promoverem, igualmente, os seus interesses económicos, científicos, diplomáticos, políticos e culturais. Devido à natureza difusa das ameaças contemporâneas, é apenas seguindo esta perspectiva holística que uma estratégia compreensiva e abrangente da segurança e defesa nacionais deverá ser formulada, para guiar os destinos do país em direcção à paz e prosperidade. Poucos possuem tal reserva estratégica; aproveitemos a nossa, que muito temos a ganhar e perder. Lembrando Fernando Oliveira, «he materea esta proueitosa & necessaria, em especial pera os homens desta terra que agora mays tratã pello mar que outros, donde aquirem muyto proveyto & honra.»²⁴

²⁴ Fernando Oliveira (2008), *A Arte da Guerra do Mar*, com estudo introdutório de António Silva Ribeiro (Lisboa: Edições 70), Prólogo