

## OCEANOS E SEGURANÇA DOS ESPAÇOS MARÍTIMOS

### GOVERNAÇÃO DOS OCEANOS E DEFESA NACIONAL

Maria Francisca Saraiva

### A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA PARA OS ASSUNTOS DO MAR

Gonçalo Motta

### A DIMENSÃO SECURITÁRIA NO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO DOS OCEANOS

António Gonçalves Alexandre

### SEGURANÇA NO ESPAÇO MARÍTIMO EURO-ATLÂNTICO

Isabel Ferreira Nunes

### PROTEÇÃO DE CABOS SUBMARINOS NO ATLÂNTICO: VULNERABILIDADES E OPORTUNIDADES

José Miguel Picoito

### THE ARCTIC: A NEW NATO FLANK BETWEEN OCEANS

Félix Arteaga

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

idn.publicacoes@defesa.pt

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

# Oceanos e Segurança dos Espaços Marítimos

## Governança dos Oceanos e Defesa Nacional

**Maria Francisca Saraiva**

Professora de Relações Internacionais do ISCSP, Universidade de Lisboa. Investigadora do CAPP-ISCSP, do Instituto da Defesa Nacional e do CIDIUM-Instituto Universitário Militar

Os oceanos cobrem 70% da superfície da terra e 90% do comércio mundial faz-se por via marítima, de modo que o regime de governação dos oceanos é inerentemente internacional, necessitando de uma estreita cooperação entre Estados. Os oceanos são vitais em termos ambientais e económicos e são uma arena de competição entre matéria de segurança. A regulação procura reduzir o risco de disputas originadas pelos diferentes usos dos oceanos ou por reivindicações de jurisdição marítima conflitantes.

A governação dos oceanos é articulada e regida fundamentalmente pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS III), assinada em 1982, e que entrou em vigor em 1996. Atualmente conta com 168 Estados partes, traduzindo uma participação quase universal. A UNCLOS III codifica direitos e responsabilidades para os utilizadores dos oceanos. É o instrumento jurídico que serve de base a um regime que se foi complexificando através de outros tratados internacionais e de instrumentos de *soft law* que lidam com os oceanos e as atividades desenvolvidas nos oceanos.

A última década marca um crescente interesse pela governação dos oceanos. Em 2017, a Organização das Nações Unidas convocou a primeira conferência sobre os oceanos, aprovou a Década das Ciências Oceânicas para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030) e realizou a segunda conferência sobre os oceanos, que decorreu em Lisboa, em 2022.

Com um crescente número de temas na agenda da cooperação multilateral, o regime de governação dos oceanos

apresenta uma crescente falta de unidade e coesão, assumindo uma dimensão essencialmente sectorial que acompanha uma visão fragmentada das atividades humanas nos oceanos. O Sistema das Nações Unidas tem um papel de relevo na gestão global da utilização dos oceanos e dos seus recursos, com algumas agências especializadas e programas das Nações Unidas diretamente focados na sua regulação e várias outras entidades com responsabilidades ao nível de matérias particulares que decorrem do uso do mar. Nas dimensões regional e nacional, existe ainda uma multiplicidade de atores estaduais e não estaduais cobrindo aspetos parcelares. Estes atores atuam, não raras vezes, em sobreposição entrando potencialmente em choque sobre a melhor forma de tirar partido das potencialidades que os oceanos nos oferecem. Noutros casos, a situação é de um certo vazio regulatório, nomeadamente em determinadas áreas específicas. A natureza fragmentada desta governação resulta destas dinâmicas, que são potenciadas pelo facto de não existir uma organização ou uma autoridade para desenhar e implementar políticas públicas para todas e cada uma das atividades que se desenvolvem no mar nos diversos sectores de atividade. A lógica de fragmentação é ainda acentuada pelo facto de os impactos mútuos que ocorrem entre os diferentes sectores não serem compreendidos nem acautelados de forma satisfatória pelas entidades reguladoras. A UNCLOS estabeleceu regras sobre a delimitação do espaço marítimo, criou obrigações para proteger e preservar o ambiente marinho e tratou de uma forma

compreensiva as ameaças ambientais específicas causadas pela poluição e pela pesca predatória. No entanto, só parcialmente regula os aspetos de defesa e segurança no mar. No mar territorial os Estados podem exercer controlo, mas para além desse limite as liberdades existentes não permitem nem proibem expressamente as atividades de segurança e defesa. É neste ambiente relativamente desregulado que vários aspetos centrais da segurança marítima são crescentemente assumidos pelas marinhas de guerra de todo o mundo.

A segurança marítima é um caso particular da segurança internacional e defesa nacional. A segurança marítima é entendida como uma pré-condição para o uso do mar. Sem segurança dos espaços marítimos não é possível o desenvolvimento de qualquer outra atividade no mar. Como dimensões centrais da segurança marítima podem apontar-se a segurança nacional, a proteção do ambiente marinho, o desenvolvimento económico e a segurança humana. Várias entidades internacionais dos sectores público e privado têm o objetivo comum de preservar a livre circulação de pessoas e bens e manter uma boa governação do mar. Do ponto de vista militar pressupõe uma capacidade de resposta a disputas marítimas interestaduais e a ameaças não militares e transnacionais como o terrorismo marítimo, pirataria e assalto armado, tráfico de narcóticos e de outros bens ilícitos, tráfico de pessoas ou proliferação de armas. A estratégia marítima de um Estado implica o desenvolvimento de políticas e de capacidades referentes ao uso dos oceanos com o objetivo de obter vantagem económica, política, estratégica e militar, tendo como pano de fundo as instituições e os regimes jurídicos da governação dos oceanos. Garantir o uso do mar é fundamental para a soberania nacional de Portugal. O exercício desta soberania nacional está, contudo, condicionada por duas lógicas distintas. A primeira é de natureza espacial – mar territorial, zona contínua, plataforma continental, alto mar –, denotando uma tensão entre a necessidade de exercício do poder dos governos no mar e a ideia de

liberdade dos oceanos. A segunda lógica é sectorial; os Estados e entidades não estaduais desenvolvem políticas sectoriais para esferas específicas de atividade como sejam as pescas, os transportes ou o turismo. O contributo da defesa nacional para um mar mais seguro deve, portanto, integrar estas lógicas e assumir plenamente as responsabilidades inerentes a este bem-comum da humanidade, porquanto que para além dos espaços sob soberania e/ou jurisdição nacional não há uma entidade com óbvia autoridade capaz de enfrentar as ameaças presentes em ambiente marítimo e a manutenção da “boa ordem no mar”.

## A Política Externa Portuguesa para os Assuntos do Mar

### Gonçalo Motta

Conselheiro de Embaixada na Missão Permanente de Portugal junto das Nações Unidas e outras Organizações Internacionais em Genebra.

Depois de séculos virados para o Oceano e dele retirarmos grande parte da nossa essência histórica, cultural, económica, política e social, Portugal passou pelo último quartel do Séc. XX praticamente *de costas voltadas* para o Mar, empenhado que estava em convergir com a Europa na construção do país moderno onde vivemos atualmente.

Em 1997, entra em vigor, em Portugal, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – a Constituição dos Oceanos. Desde então, Portugal tem *regressado ao Mar*<sup>1</sup>, através, *i.a.*, de uma política externa consistente, coerente e a longo-prazo, tendo por base os princípios, valores e pressupostos sucessivamente identificados nas estratégias e planos nacionais. Portugal assumiu um papel de *‘honest broker’* no contexto multilateral, recolhendo prestígio e respeito nas reuniões e negociações em que participa e está envolvido<sup>2</sup>.

No espaço de 15 anos (entre 2000 e 2015), Portugal participou, *i.a.*, na criação da Política Marítima Integrada da UE, da

Estratégia Marítima Integrada da UE, da Estratégia da CPLP para os Oceanos e da Estratégia Marítima Integrada da União Africana. Estivemos entre os países que exigiram uma atenção especial aos assuntos do mar na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20 (em 2012), lançando as bases para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14<sup>3</sup>, da Agenda 2030 das Nações Unidas, adotada em 2015.

No âmbito da preparação da primeira Conferência dos Oceanos das Nações Unidas, em junho de 2017, copresidida por Fiji e Suécia, Portugal foi designado, a par com Singapura, co-facilitador das negociações da Declaração final da Conferência, intitulado *Our ocean, our future: call for action*. Durante a Conferência, Portugal anunciou a disponibilidade para acolher uma conferência de seguimento, e o Quênia fez idêntico compromisso. Os dois países chegaram a um entendimento e a segunda Conferência, prevista para 2020, acabou por se realizar em 2022, em Lisboa, depois de adiada devido à pandemia Covid-19.

A Declaração Política da Conferência de Lisboa, *Our Ocean, our future, our responsibility*, espelha as prioridades e preocupações globais – e, também, nacionais – e inclui compromissos e medidas que, se implementadas, contribuirão para a concretização do ODS14 e para reforçar a transição para uma economia azul sustentável, promovendo a conservação e uso sustentável dos recursos marinhos, para benefício de gerações presentes e vindouras. A Declaração faz um alerta importante sobre a importância de considerarmos o nexo clima-oceanos ao combater as alterações climáticas, sobre a perda acelerada de biodiversidade marinha e a relevância de usarmos a ciência a nosso favor para combater estes problemas. A Declaração reconhece ainda a importância de se concluírem os processos negociais em curso, como o possível acordo sobre poluição causada por plástico e o acordo sobre a conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas para

além da jurisdição nacional, e assinala a importância da Década das Nações Unidas para a Ciência Oceânica 2021-2030, para contrariarmos a crise que atualmente se vive no Oceano.

Em conclusão, Portugal continuará a participar ativamente nestes e noutros processos, empenhado na implementação plena da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, do ODS14, e na defesa do interesse nacional na área dos assuntos do Mar. A segunda UNOC reforçou o nosso perfil internacional e foi mais um bom passo dado neste sentido. Interessa-nos uma codificação progressiva do direito internacional do mar que garanta, *i.a.*, que os esforços portugueses na área da conservação e uso sustentável dos recursos marinhos não são invalidados pelo comportamento de entidades que usam ou atravessam as águas sob soberania e/ou jurisdição nacional e áreas adjacentes.

## Notas

<sup>1</sup> Para o autor, a mudança de paradigma começou a sentir-se com a EXPO98, cujo tema foi “Os oceanos: um património para o futuro” e com a publicação, no mesmo ano, do relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos, por ocasião do Ano Internacional dos Oceanos. Mais tarde, em 2004, é publicado o Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos e, em 2009, o Hypercluster da Economia do Mar de Ernâni Lopes. Atualmente, está em vigor a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030 (a terceira, desde 2010) e o país dispõe desde 2013 de uma conta satélite para medir a relevância da Economia do Mar, apoiar a decisão em matéria de coordenação de políticas públicas para o mar e monitorizar a Estratégia Nacional para o Mar na componente económica, em apoio à Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM).

<sup>2</sup> Entre as quais se conta a Resolução *Omnibus* das Nações Unidas sobre Direito do Mar, a conferência intergovernamental da ONU sobre a conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas fora da jurisdição nacional, o *World Oceans Assessment*, a participação (ininterrupta) na Comissão de Limites da Plataforma Continental, desde 2002 e até hoje, e a participação nos trabalhos da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos – como membros do Conselho e da Comissão Técnica e Jurídica –, entre outras.

<sup>3</sup> Vide <https://unescoportugal.mne.gov.pt/pt/temas/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/os-17-ods/objetivo-de-desenvolvimento-sustentavel-14-conservar-e-usar-de-forma-sustentavel-os-oceanos-mares-e-os-recursos-marinhos-para-o-desenvolvimento-sustentavel>

## A Dimensão Securitária no Desenvolvimento Económico dos Oceanos

**António Gonçalves Alexandre**

Capitão-de-mar-e-guerra na reserva. Doutorado em Relações Internacionais pela FCSH-NOVA, investigador no CIDIUM e auditor do Curso de Defesa Nacional.

A relevância dos oceanos para a humanidade advém dos atributos significativos que têm vindo a evidenciar ao longo dos séculos: pelos recursos substanciais que contêm – vivos e não vivos –, pela sua utilidade como meio de transporte e troca de informações e como fonte relevante de poder e domínio. Por outro lado, as rotas marítimas existentes nos diversos oceanos, por onde passa grande parte do comércio mundial, conferem ao domínio marítimo uma importância fundamental no mundo global em que vivemos, uma vez que são essas rotas que verdadeiramente permitem que a economia mundial funcione – e qualquer interferência na sua regular utilização tem um potencial impacto severo tanto nos Estados, como nas empresas e nas populações de todos os continentes. Se pensarmos que cerca de 71% da superfície da Terra está coberta de água, que perto de 90% do comércio mundial é feito por via marítima – 75% do qual transita através de canais vulneráveis e estreitos internacionais –, que 95% do tráfego cibernético global passa por cabos submarinos que cruzam os diferentes oceanos, que cerca de metade do oxigénio que respiramos provém dos oceanos e que estes são, ainda, a origem de 16% da proteína animal que consumimos, facilmente entendemos a sua importância. Atenta a (enorme) abrangência deste tema, procedemos, na nossa análise, a uma delimitação prévia, focando-nos apenas nos dois primeiros atributos supra elencados – os recursos marinhos existentes e os oceanos como relevantes meios de transporte. Neste sentido, importa começar por referir que as oportunidades (económicas) dos oceanos têm crescido, em resultado não apenas dos abundantes

recursos marinhos aí existentes, mas também porque se constituem como espaços que servem de base a inúmeras atividades que geram crescimento económico – como é o caso do turismo marítimo. Ao longo dos séculos, porém, os oceanos têm sido amiúde entendidos como zonas de perigo e de insegurança. Já no presente século, as vulnerabilidades existentes no domínio marítimo tornaram-se significativamente mais evidentes. Para isso muito contribuíram fenómenos que se constituíram como ameaças diretas à integridade territorial dos Estados – designadamente os crimes cometidos no mar, como a pirataria, o assalto armado contra navios e o terrorismo marítimo – mas, também, os danos intencionais e ilegais causados ao meio ambiente marinho – como o despejo ilegal de resíduos e a depredação de recursos naturais, em particular a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada. O domínio marítimo é particularmente propício ao aparecimento daqueles tipos de ameaças devido à sua natureza – em particular a enorme vastidão e o facto de ser amplamente não regulamentado. De facto, com uma superfície de cerca de 139 milhões de milhas quadradas, a maior parte dos espaços marítimos ficam localizados no “alto mar” – que corresponde a perto de 64% da superfície terrestre –, para lá da jurisdição de qualquer Estado, numa área que é, por definição, anárquica e tradicionalmente pouco controlada. O comércio marítimo internacional e a exploração (e utilização) lícita dos recursos vivos dos oceanos podem, por conseguinte, ser significativamente ameaçados pela violência no mar – por via das diferentes formas de crime marítimo antes elencadas – conduzindo, no limite, à retração do desenvolvimento económico. A segurança marítima relaciona-se com o desenvolvimento dos oceanos pelo facto de as estratégias de gestão sustentável daqueles espaços requererem a aplicação e monitorização de leis e regulamentos, uma vez que um ambiente marítimo seguro é o garante para uma gestão equilibrada dos recursos marinhos. Sem segurança marítima – e a subsequente aplicação da lei no mar – os recursos dos

oceanos não podem ser explorados de forma sustentável e o comércio marítimo internacional é francamente afetado – uma vez que a liberdade de navegação nos espaços marítimos é posta em causa –, tendo como resultado a existência de um ambiente marítimo indevidamente protegido. A segurança marítima é, por conseguinte, decisiva para a proteção dos recursos dos oceanos e para o exercício pleno dos direitos de soberania e jurisdição dos Estados costeiros. E para isso relevam os meios navais dos Estados ribeirinhos – que estão entre os principais atores da segurança marítima – dado que podem intervir no mar, fora das águas territoriais, serem empenhados em regiões longínquas e terem uma presença permanente em águas internacionais.

Mas a segurança marítima pode (e deve), ainda, ser vista como um “interesse inclusivo” dos diferentes Estados, importando, em nome de um interesse comum, a tomada de medidas necessárias para garantir uma “boa ordem no mar”, uma vez que enfrentam, em conjunto, ameaças tão significativas que são capazes, no limite, de colocar em causa a contribuição dos oceanos para o desenvolvimento humano. É, pois, desejável que as marinhas – e demais forças que atuam no ambiente marítimo – dos diferentes Estados se envolvam cada vez mais na segurança dos recursos marinhos e das rotas marítimas globais que cruzam os diferentes espaços marítimos, bem como na garantia da liberdade de navegação, de modo a assegurarem a sua adequada proteção, na prossecução da suprarreferida “boa ordem no mar”.

## Segurança no Espaço Marítimo Euro-Atlântico

**Isabel Ferreira Nunes**

Diretora do Instituto da Defesa Nacional

Uma elevada percentagem da população mundial vive em áreas costeiras e grande parte das economias mundiais dependem do comércio marítimo, de infraestruturas portuárias, de sistemas de transporte marítimo e submarino, como pipelines

e cabos, que conectam continentes, Estados e sociedades. A importância das infraestruturas marítimas para a Europa está bem patente no facto de 90% do comércio externo e 40% do comércio interno europeu ser realizado por via marítima.

Em termos estratégicos, o domínio marítimo é cada vez mais contestado. A crescente competição estratégica entre grandes potências tem conduzido a uma gradual disputa por zonas costeiras e insulares e a uma competição pelo controlo de águas territoriais e acesso a recursos marinhos, como os recursos energéticos fósseis ou os materiais raros. Esta situação produz um aumento da instabilidade e insegurança nos espaços marítimos requerendo uma proteção reforçada de infraestruturas marítimas críticas, dos ecossistemas marinhos e dos recursos localizados no fundo do mar.

Estas ameaças constituem uma preocupação securitária para a Europa, tendo a União Europeia promovido o desenvolvimento de uma Estratégia Marítima e de um Plano de Ação, que visam preservar uma governação baseada no direito internacional marítimo e no reforço da cooperação internacional. A ação cooperativa a este nível tem-se centrado em iniciativas orientadas para a sensibilização pública para os temas do mar, para o desenvolvimento de capacidades, para a vigilância, a investigação, a inovação e a gestão de riscos no domínio marítimo. A Estratégia de Segurança Marítima Europeia destina-se ainda a promover a cooperação regional, com uma particular atenção para as regiões do Golfo da Guiné, do Corno de África e Mar Vermelho, do Sudeste Asiático e do Ártico.

Durante os últimos dois anos, a UE tem sido particularmente ativa na implementação dos seus objetivos estratégicos no domínio da segurança marítima. No início de 2021, a UE lançou o conceito de “Presenças Marítimas Coordenadas” no Golfo da Guiné para fazer face às ameaças à segurança marítima naquela região. Em abril de 2021, devido à crescente presença da China na região, a UE aprovou uma Estratégia de

Cooperação para o Indo-Pacífico. Essa estratégia abrange uma vasta área de interesse, desde a costa leste da África até à Ásia Oriental tendo o conceito de Presenças Marítimas Coordenadas sido alargado à área do Indo-Pacífico. Em junho de 2022, face à eclosão da guerra na Ucrânia e com desenvolvimento anunciado de uma crise energética, a União Europeia acordou uma Parceria Estratégica com o Conselho de Cooperação do Golfo e seus Estados-membros (2022) a fim de promover o “abastecimento de energias acessíveis e seguras”, promover uma “forte colaboração na transição verde” e “garantir a segurança e proteção marítima na região do Golfo e o diálogo com os Estados costeiros”.

Apesar de a UE ter obtido um considerável consenso interno entre Estados-membros sobre várias políticas no setor marítimo, salvaguardando desse modo os seus interesses, alguns desafios persistem ainda. Existe uma quantidade substancial de informação sobre segurança marítima produzida por um crescente número de atores interessados, dos Estados às companhias de seguros, de navegação e empresas de serviços, contudo o fluxo de informação não tem sido gerido de uma forma eficaz. A fragmentação da informação dificulta o controlo das fronteiras marítimas, a vigilância das rotas marítimas, a proteção contra a pirataria, contra o crime organizado, a segurança das redes de cabos submarinos, bem como uma resposta eficiente à poluição marítima. Até 2025, a UE pretende desenvolver mecanismos de consciência situacional no quadro da segurança marítima, como o Ambiente Comum de Partilha de Informação e o Mecanismo de Vigilância Marítima (MARSUR) conforme previsto na Bússola Estratégica de março de 2022 e melhorar a interoperabilidade, agilizar os processos de tomada de decisão e a eficácia do seu produto operacional no domínio marítimo. O desenvolvimento de parcerias da UE com os Estados Unidos, o Reino Unido e a Noruega, bem como com os países costeiros do continente africano e da região do Indo-Pacífico abrirá oportunidades para o reforço das capacidades marítimas,

nomeadamente através do Fundo Europeu para a Paz.

Uma abordagem abrangente da defesa, empregue na mitigação das ameaças no mar, deve ser implementada por organizações de segurança e defesa – como a UE e a OTAN –, Estados e atores privados como as empresas comerciais, de navegação e de seguros. A União Europeia, com a sua Estratégia de Segurança Marítima, o novo conceito de Presenças Marítimas Coordenadas e o programa Rotas Marítimas Críticas, contribuirá para uma presença europeia mais resiliente no mar, capaz de proteger as rotas críticas de comércio e transporte marítimo e de salvaguardar o usufruto económico pleno de infraestruturas marítimas.

A OTAN, no que diz respeito às atividades relacionadas com a segurança marítima no Atlântico e para além deste, conta com a cooperação multilateral com a ONU e a UE no garante da liberdade dos mares e do exercício do direito marítimo internacional, conforme previsto na Estratégia Marítima da Aliança e no Plano Ação de Abordagem Abrangente da OTAN aprovado em 2011. A proteção de infraestruturas críticas, o combate à guerra híbrida no mar e a mitigação dos riscos de segurança marítima, onde se inclui a pirataria marítima, são algumas das tarefas realizadas pela Aliança no mar.

Como referido, também os Estados têm um papel a desempenhar na proteção das infraestruturas marítimas. Este nível de cooperação inclui Estados com perspetivas semelhantes (*like minded states*) como a França, a Alemanha, a Holanda e o Reino Unido, mas também a Dinamarca, que abandonou recentemente a sua reserva de exclusão da dimensão de defesa da PCSD, ou Portugal, Espanha e Itália países com interesses marítimos há muito estabelecidos.

Esta abordagem cooperativa na defesa dos espaços marítimos ajudará a superar as deficiências de capacidade das marinhas nacionais, num momento de tensão geopolítica e territorialização dos espaços marítimos do mar Báltico ao Mediterrâneo Oriental, do Atlântico ao Indo-Pacífico

devido à presença crescente das marinhas russa e chinesa.

A fim de proteger melhor as economias, as comunicações por internet, as infraestruturas de interconectores de eletricidade, os gasodutos e as plataformas requerem uma proteção reforçada. No entanto, muitas dessas infraestruturas são propriedade de empresas comerciais privadas e não de Estados. Isso levanta a questão da responsabilidade pela proteção da infraestrutura contra potenciais ameaças e, conseqüentemente, a questão da proteção da autonomia digital e energética da Europa.

A presença de múltiplas ameaças e riscos exige o desenvolvimento e articulação de uma cooperação internacional, regional e nacional que assegure e concilie uma abordagem integrada à proteção das infraestruturas marítimas, recursos e espécies marinhas.

## Proteção de Cabos submarinos no Atlântico: Vulnerabilidades e Oportunidades

**José Miguel Picoito**

Assessor de Estudos do Instituto da Defesa Nacional

Os oceanos são fonte de energia, de rendimento e emprego para milhões de pessoas, e constituem um meio essencial onde se pode e deve combater as alterações climáticas. A sua gestão séria e responsável requer equilíbrios constantes entre desenvolvimento económico e sustentabilidade ambiental, entre o exercício de direitos soberanos de cada Estado e as responsabilidades inerentes a este bem-comum da humanidade *global commons*.

Portugal acolheu em junho (p.p.), em Lisboa, a Conferência dos Oceanos das Nações Unidas, iniciativa que envolveu um conjunto alargado de Países e Representantes de diversas Entidades com participações multilaterais, que visou propor compromissos para assegurar uma gestão mais equilibrada dos oceanos,

num momento de grande vulnerabilidade destes ecossistemas, no que representou presença nacional afirmativa neste esforço abrangente que nos convoca a todos.

Em paralelo e com perfeita sintonia de interesses decorreu o *Workshop* dedicado ao tema “Maritime Infrastructures: Protecting subsea data cable in Europe and the Atlantic”, produto de uma parceria internacional formada pelo Atlantic Centre, SafeSeas, University of Copenhagen e o Institute for Security Studies, no qual foi possível reunir académicos e parceiros relevantes da indústria, instituições europeias e governamentais, com o objetivo primordial de aumentar a conscientização sobre a importância da infraestrutura de cabos de dados submarinos, melhorando a compreensão dos principais desafios e vulnerabilidades que lhe estão associadas, bem como das oportunidades que surgem para as poder mitigar.

No que respeita a vulnerabilidades, as infraestruturas de cabos submarinos podem ficar expostas de diversas formas. Em termos genéricos, podem ser classificadas em três tipos: externas, naturais e humanas, consoante a causa que está na origem dessas falhas na sua funcionalidade.

Os incidentes devido a causas externas podem decorrer de “apagões elétricos” ou interrupções de infraestruturas de internet terrestres; de fatores económicos que podem incluir a interrupção nas cadeias logísticas de valor global, na produção ou transporte de sobressalentes, falência das empresas operadoras ou de manutenção, bem como ainda indisponibilidade de trabalhadores.

As falhas devido a causas naturais podem decorrer de atividade sísmica e movimentos na tectónica das placas, ocorrências climáticas de ordem extrema e aos designados eventos do tipo *Black swan*. Esta vulnerabilidade pode ser ampliada devido a fenómenos relacionados com alterações climáticas.

As falhas por causas humanas podem ser acidentais ou intencionais; as primeiras são de longe a principal causa de disrupção nos cabos submarinos, nomeadamente as relacionadas com atividades de pesca

e de manobra de fundear de navios. Em contraste, os ataques intencionais, pelos registos que são conhecidos, podem ser considerados raros. Porém, o atual ambiente de maior competição geopolítica, apoiado numa maior acessibilidade à tecnologia necessária, tem vindo a fazer aumentar os níveis de preocupação com este tipo de ameaça, que podem ter como objetivo a sua interrupção física ou tentar obter informações que o sistema de cabos transporta.

Para acautelar estas vulnerabilidades podem-se elencar um conjunto de oportunidades para melhorar a resiliência e a eficácia da operação das infraestruturas de cabos submarinos, em particular na Europa e no Atlântico Norte, num futuro próximo:

**- Reduzir a complexidade nas políticas de regulação, de utilização e proteção das infraestruturas de cabos**, envolvendo diversas Agências e Autoridades nacionais e regionais, operando com base em legislação com eventuais lacunas e sobreposições jurisdicionais que importam ser clarificadas e resolvidas;

**- Melhor utilização** das capacidades já existentes, os diversos Estados costeiros e a própria UE desenvolveram na última década capacidades substanciais para vigilância marítima e partilha dessa informação, as quais têm sido aplicadas principalmente para aumentar a segurança do transporte marítimo, monitorizar a pesca ou combater crimes de tráfico de ilícitos ou pirataria. Sem carecer de grande investimento, estes recursos poderão também ser usados para monitorizar e vigiar as infraestruturas de cabos submarinos;

**- Reduzir os efeitos da “cegueira submarina”**, o ambiente submarino de elevada profundidade (deep waters) e o fundo do mar continuam sendo um dos espaços menos percecionados do planeta. Dada a sua vastidão, a elevada pressão que o caracteriza e o comprimento dos sistemas de cabos, a sua eficaz monitorização é difícil de assegurar. Para tal importa concretizar as expectativas de avanço em novas tecnologias de vigilância submarina, por exemplo, por meio de

embarcações submarinas de controlo remoto (UUV/ ROV);

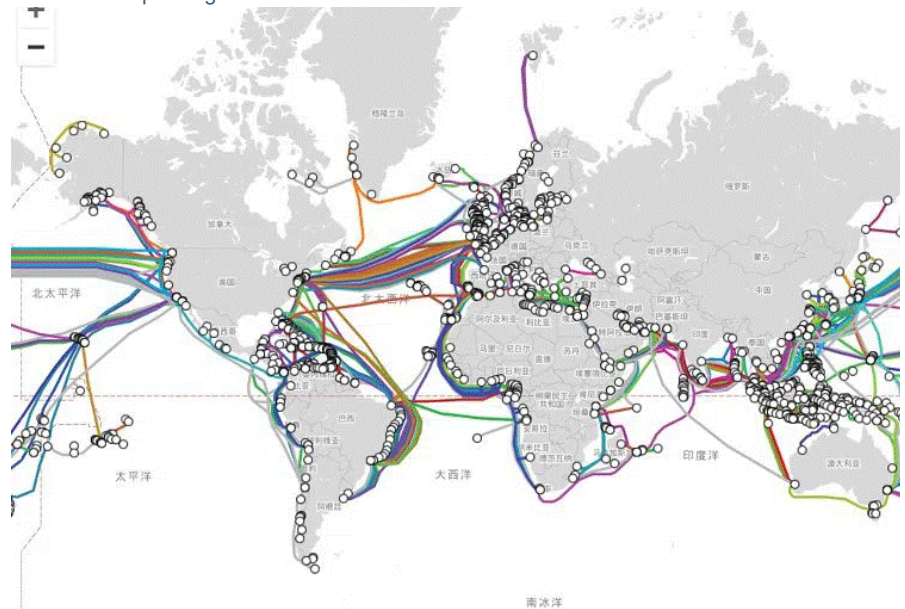
**- Incrementar o uso de dados de “cabo inteligente”**, em termos de novas tecnologias já disponíveis são de realçar os sensores embutidos na própria infraestrutura do cabo, que fornece a capacidade para coletar e tratar dados referentes ao ambiente envolvente, nomeadamente detetar ameaças à sua integridade física. Os sistemas de cabos mais recentes são equipados com sistemas Distributed Acoustic Sensing (DAS), que é usado essencialmente para detetar a localização de falhas no cabo, mas que viabiliza também a deteção de movimentos na sua proximidade.

**- Melhorar os programas de qualificação e a diplomacia aplicada a cabos submarinos**, as infraestruturas de cabos na grande maioria dos casos são transnacionais, pelo que encarar a sua segurança e fiabilidade numa perspetiva puramente nacional ou regional não se afigura adequado. Assim a resiliência dos cabos deve fazer parte não só da agenda do desenvolvimento, mas também da agenda diplomática. Face à sua

importância para o desenvolvimento das economias digitais, os Estados devem ainda investir nos programas de qualificação para habilitar pessoal a trabalhar neste tipo de infraestruturas.

**- Ligação entre resiliência da infraestrutura de cabos e conservação do meio marinho**, as áreas marinhas protegidas podem constituir uma mais-valia no sentido de salvaguardar não só a biodiversidade marinha, mas em simultâneo também proteger as infraestruturas de cabos. Pesquisas recentes apontam para que implicações negativas no ambiente marinho devido à instalação e manutenção de cabos são quase irrelevantes, pelo que ambas as atividades podem vir a conhecer um reforço de cooperação a curto prazo. Tal implicará processos de ordenamento do espaço marítimo bem executados, nos quais a indústria, em expansão, de cabos submarinos deve ser vista como uma das principais partes interessadas.

Perspetiva global das redes de cabos submarinos de transmissão de dados



Fonte: TeleGeography, Submarine Cable Map, disponível em <https://www.submarinecablemap.com/>

## Bibliografia

Christian Bueger, Tobias Liebetrau e Jonas Franken, 2022. Security threats to undersea communications cables and infrastructure – consequences for the EU [pdf]. *European Parliament*, June 2022. Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/702557/EXPO\\_IDA\(2022\)702557\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/702557/EXPO_IDA(2022)702557_EN.pdf)

Christian Bueger, Rita Costa, Tobias Liebetrau, Lúcia Simão e Timothy Walker, 2022. Protecting subsea data cables in Europe and the Atlantic [pdf]. *Policy Brief*, issue 13, July 2022, Atlantic Centre. Disponível em [https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/acpubs/Documents/Atlantic-Centre\\_PB\\_13.pdf](https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/acpubs/Documents/Atlantic-Centre_PB_13.pdf)

## The Arctic: a New NATO Flank between Oceans

Félix Arteaga

Senior Analyst, Real Instituto Elcano.

The Strategic Studies have deserved low relevance to the Arctic region in the past. This fact is due to the climate difficulties of this scenario, an iced ocean now melting between the Atlantic and Pacific, to become a significant battlefield along the Cold War as well as to the positive environment of cooperation among the Arctic neighbor countries in the following years. Both factors are changing in the last decade because of the Russian confrontation with the Western countries and the increasing openness to navigation of the Arctic Ocean. The foreseeable membership of Finland and Sweden in NATO will reinforce the increasing militarization of the region and create a new 'flank' in NATO, though the 2022 Strategic Concept of Madrid has discarded the use of such a term to prevent any distraction from the official 360° approach. Whatever may be the final coined term, the military planners of the neighbor countries, NATO and China are paying more attention to the geopolitical competition in the High North and the increasing challenges of maritime security in the Arctic Ocean.

Without the proper academic support, most of the approaches to the strategic aspects of the Arctic Ocean are speculations so far. However, there is an increasing perception that the region is becoming a new theater for the military confrontation between the West and Russia, on the one hand, and for

the geopolitical competition between China and the rest, on the other.

The securitization of the Arctic relations is affecting both reality and perceptions, and the previous balance of deterrence and cooperation of the Arctic relations is changing in favor of a new security logic of confrontation. As far as Russia is considered a revisionist country, Western assessments tend to frame every aspect of Russia's Arctic policy within the logic of power politics in a zero-sum game approach. For instance, Russia has always searched extending the limits of its continental shelf according to UN Commission procedures but given the Russian behavior, Western countries tend to believe that Russia will resort to its military might as well.

Of course, perceptions also work in the opposite direction. Within the current logic of confrontation, Russian leaders will consider any Western initiative in the Arctic as a new path of the NATO's expansion towards the Russian borders. Russian military planners have found clear signals of the Western militarization of the Arctic in the NATO's Trident Juncture military exercise in 2018, the rapprochement of Finland and Sweden to NATO, the involvement of the United States with the Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO) or the UK led Joint Expeditionary Force, among others. Such facts match with the Russian narrative of Western bullying and could deep and widen the confrontational race in the Arctic.

China has become a power in the Arctic and taken advantage of every potential opportunity to increase its presence and influence in the region. The Chinese Arctic Policy has always supported the multilateral governance system and its enlargement to Arctic and non-Arctic stakeholders on equitable bases. China expects in return the respect for China's rights to look for its own interests in the region. However, and due to aggressive Chinese behavior in geopolitical terms, there are increasing doubts about the peaceful behavior of China after its consolidation as a *de facto* Arctic power. If China has been able to back with military power its territorial claims on the reefs and islands of the South China Sea, or its fishing and energy rights in the

Asia-Pacific region, there are few reasons to believe that China will not follow this pattern of behavior in the Arctic as well. The risk for the Arctic region is that the ongoing strategic competition could escalate the current political and economic disputes into a full-scale confrontation including the military dimension. In this way, the ongoing Chinese and Russian confrontation with Denmark and Norway because of the political and economic control of Greenland and the Svalbard archipelago, could end up promoting a military build-up in the region. In the past, Arctic rivalries have been softened by diplomatic and political channels of dialogue and cooperation, but today the multilateral cooperation frameworks are either ineffective or closed. The leftovers of the regional cooperation that diminished after the invasion of Crimea in 2014 will disappear after the second invasion of 2022.

That said, the militarization of the Arctic is not easy at all. Power projection is only possible in ice-free waters, logistics are quite complex and anti-access, area-denial (AA/AD) capabilities put military assets at risks. Sailors and troops will require long time of adaptation before they be ready to operate. Any military build-up will require expensive investments which are not today at the top of shopping list of the armed forces, but in times of strategic competition, narratives matter more than facts and the Arctic Ocean will not escape to its impact.