

## VI SEMINÁRIO IDN JOVEM

DIANA CATARINA ALVES FERREIRA, HUGO RICARDO SILVA ESTEVES, PEDRO MIGUEL GIL MENDES, MARGARIDA DE BRITO ROSA, ALONA BONDARENKO, MARIA BEATRIZ VIGO PEREIRA PINTO, JOÃO MIGUEL ILACO PACHECO, GUILHERME DE LIDON GUERRA, CÉLINE GONÇALVES RODRIGUES, JOANA SANTOS, WENDY MOREIRA

PORTO, 23 E 24 DE NOVEMBRO, 2021



## VI Seminário IDN Jovem

Moderadores:

Prof. Doutor Jorge Ribeiro  
Prof. Doutor Bruno Reynaud de Sousa  
Prof.<sup>a</sup> Doutora Fantina Tedim  
Prof. Doutor Luís Grosso

Painéis:

Transformações da Ordem Internacional  
Europa e Defesa  
Direitos Humanos, Segurança Humana e Defesa  
O Mar Como Vetor Estratégico

Porto, 23 e 24 de novembro de 2021

Instituto da Defesa Nacional e  
Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

---

***Diretora***

Isabel Ferreira Nunes

---

***Editor***

Luís Cunha

---

***Núcleo de Edições***

António Baranita

---

***Capa***

Nuno Fonseca/nfdesign

---

***Propriedade, Edição e Design Gráfico***

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00      Fax.: 21 392 46 58      E-mail: [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)      [www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

***Composição, Impressão e Distribuição***

Europress - Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 444 340      Fax.: 218 492 061      E-mail: [geral@europress.pt](mailto:geral@europress.pt)      [www.europress.pt](http://www.europress.pt)

---

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

---

© Instituto da Defesa Nacional, 2022

---

## Preâmbulo

Terminada a 6.<sup>a</sup> edição do Seminário IDN Jovem, realizado na Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP) entre 23 e 24 de novembro de 2021, publica o Instituto da Defesa Nacional (IDN) este número especial do IDN Cadernos, que reúne os contributos decorrentes dos trabalhos que foram considerados para a presente edição. Nele reúne 7 dos 15 textos apresentados pelos estudantes universitários/as provenientes de todo o país e de diversas áreas científicas, que apresentaram comunicações organizadas em distintos painéis: Transformações da Ordem Internacional; Europa e Defesa; Direitos Humanos, Segurança Humana e Defesa; e, O Mar como Vetor Estratégico.

O seminário IDN Jovem é uma organização conjunta do IDN e de núcleos de estudantes de Ciência Política e Relações Internacionais de universidades de todo o país, cujo objetivo foi, uma vez mais, o de proporcionar aos estudantes de licenciatura, pós-graduação, mestrado e doutoramento, um espaço de apresentação pública das suas reflexões e de debate sobre temáticas relacionadas com a segurança e defesa.

Para o sucesso desta iniciativa contribuiu o apoio de dirigentes e professores das universidades envolvidas, assim como das direções dos núcleos de estudantes de Relações Internacionais e de Ciência Política.

Com esta iniciativa, o IDN procura estimular o conhecimento e a investigação científica, promover a difusão de uma cultura alargada de segurança e defesa e cooperar com outras instituições. Este *IDN Cadernos* reflete todo o trabalho desenvolvido pelos estudantes cujo mérito resulta na publicação dos seus trabalhos.

Por fim, gostaria de deixar uma nota de agradecimento a todas entidades pela forma entusiástica como se envolveram em mais esta iniciativa dos seminários IDN Jovem, a que se pretende dar continuidade para materializar esta importante missão do IDN: a de sensibilizar os jovens para os assuntos da segurança e defesa.

Isabel Ferreira Nunes



## Índice

<b>Preâmbulo</b>	3
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
<b>Resumos</b>	11
Capítulo I – EUROPA E DEFESA	
<b>A PESC e a PCSD na Integração Europeia: o seu Contributo para Adesão da Bósnia-Herzegovina à União Europeia</b>	29
<i>Diana Catarina Alves Ferreira</i>	
<b><i>Quis Custodiet Ipsos Custodes?</i> A Política Comum de Segurança e Defesa e a Bússola Estratégica</b>	47
<i>Hugo Ricardo Silva Esteves, Pedro Miguel Gil Mendes e Margarida de Brito Rosa</i>	
Capítulo II – DIREITOS HUMANOS, SEGURANÇA HUMANA E DEFESA	
<b>Proteção Jurídica Internacional da Segurança das Crianças em Conflitos Armados: o caso da Guerra Civil na Síria</b>	67
<i>Alona Bondarenko</i>	
<b>O Nexo Crime-Terror como Vetor dos Esforços Contraterroristas – uma Análise sobre o Caso de Cabo Delgado</b>	79
<i>Maria Beatriz Vêgo Pereira Pinto</i>	
<b>A Segurança Nacional e o Clima. Uma Questão Demográfica</b>	103
<i>João Miguel Ilaco Pacheco e Guilberme de Lidon Guerra</i>	
Capítulo III – O MAR COMO VETOR ESTRATÉGICO	
<b>Portugal e a Reaproximação ao Atlântico no Século XXI. Defesa e Segurança do Atlântico – Segurança Marítima</b>	131
<i>Céline Gonçalves Rodrigues</i>	
<b>O Mar Como Vetor Estratégico: Análise do Papel do Mar no Contexto da Defesa Nacional e para o Desenvolvimento de Portugal</b>	153
<i>Joana Santos e Wendy Moreira</i>	



**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

## VI Seminário IDN Jovem

Porto, 23 e 24 de novembro de 2021



### Temas

- Transformação da Ordem Internacional
- Direitos Humanos, Segurança Humana e Defesa
- Europa e Defesa
- O Mar Como Vetor Estratégico

**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

**U. PORTO**  
FLUP FACULDADE DE LETRAS  
UNIVERSIDADE DO PORTO



# Papers do “VI Seminário IDN Jovem”

Terça-feira, 23 de novembro de 2021

<b>1 – Transformações da Ordem Internacional</b> (11H00 – 12H15)	<b>Comentador:</b> Prof. Doutor Jorge Ribeiro
“Política Externa dos Estados Unidos no governo Trump e o acordo nuclear com o Irão”	Ana Rúbia Santos e Ana Sofia Lopes
“A zona cinzenta do conflito: a superação do conceito clássico da agressão da ONU. O caso de estudo: a interferência Russa na Ucrânia”	André Abraão
“Os casos Navalny e Skripal: ameaças à relação entre a Rússia e o Ocidente”	Guilherme Guimarães
“Políticas de Segurança em democracias: uma perspetiva comparada entre Portugal e Espanha”	Ana Campos, Cláudia Pinho, José Maia, Mariana Ferreira e Pedro Moreira

<b>2 – Europa e Defesa</b> (14h00 – 15h30)	<b>Comentador:</b> Prof. Doutor Bruno Reynaud de Sousa
“A PESC e a PCSD na integração europeia: o seu contributo para a adesão da Bósnia-Herzegovina à UE”	Diana Ferreira
“ <i>Quis Custodiet Ipsos Custodes?</i> A PCSD e a Bússola Estratégica”	Pedro Mendes, Hugo Esteves e Margarida Rosa
“Da evolução histórica da identidade à questão da Ciber-soberania”	Vasco Ferreira, Inês Oliveira, Márcio Cardoso e Nuno Silva
“O Reino (des)Unido: posições, a ação reivindicativa dos movimentos independentistas e as implicações do processo negocial do Brexit”	Bruno Fonseca

<b>3 – Direitos Humanos, Segurança Humana e Defesa</b> (15h40 – 17h15)	<b>Comentador:</b> Prof. <sup>a</sup> Doutora Fantina Tedim
“Proteção jurídica internacional da segurança das crianças em conflitos armados: o caso da Guerra Civil da Síria”	Alona Bondarenko
“O nexó crime-terror como vetor dos esforços contraterroristas: uma análise sobre o caso de Cabo Delgado”	Beatriz Vigo

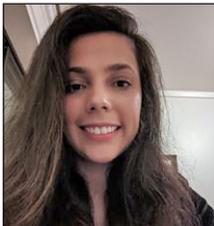
“Inteligência policial na resposta às ameaças da sociedade de risco”	Lúcia Oliveira
“A Segurança Nacional e o clima: uma questão demográfica”	João Pacheco e Guilherme Guerra

*Quarta-Feira, 24 de novembro de 2021*

<b>4 – O Mar Como Vetor Estratégico</b> (10h00 - 11H30)	<b>Comentador:</b> Prof. Doutor Luís Grosso
“Portugal e a reaproximação ao Atlântico no Século XXI. Defesa e Segurança do Atlântico – Segurança marítima”	Céline Rodrigues
“O papel do poder naval na Política Externa Nacional de Segurança e Defesa”	Vitória Sigareva
“Análise do papel do mar no contexto da Defesa Nacional e para o desenvolvimento de Portugal”	Joana Santos e Wendy Moreira

*Papers do*  
“VI Seminário IDN Jovem”

## Sessão 1: Transformações da Ordem Internacional



**Ana Sofia Lopes**, Mestranda em Sociologia (2.º ano), na especialização de Economia e Organização, na Universidade Nova de Lisboa. Licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais pela mesma instituição.

**Ana Rúbia Juraszek**, Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais na NOVA-FCSH. Licenciada em Relações Internacionais pela FMU no Brasil. Fundadora e Diretora Executiva da “Internacionalistas pela Integração”.

### Política Externa dos Estados Unidos no governo Trump e o acordo nuclear com o Irão

#### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo explicar a diferente abordagem do governo do Presidente Donald Trump face ao anterior governo de Barack Obama relativamente ao Acordo Nuclear estabelecido com o Irão em 2015. Este artigo propõe-se a entender em qual teor das teorias de política externa e grandes estratégias norte-americanas se enquadra o governo do Presidente Trump mediante a análise do período que começa na sua tomada de posse em 2016 até ao final do seu mandato. Na primeira parte, realiza-se uma apresentação do que se trata o Acordo Nuclear e como se formou. Na segunda, serão tratadas e explicadas as possíveis teorias de política externa americana e grandes estratégias exercidas no governo de Trump. Já a última parte irá abordar e pontuar as alegações feitas pelo Presidente Trump quanto às razões que o levaram a sair do acordo e irá questionar se são viáveis para a exploração deste contexto, tendo em conta o papel dos EUA no sistema internacional.

**Palavras-chave:** Acordo Nuclear, EUA, Irão, Política Externa, Trump, China.

# Sessão 1: Transformações da Ordem Internacional



## André Abraão

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2.º ano do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Internacional Público e Europeu.

## A zona cinzenta do conflito: A superação do conceito clássico da agressão da ONU. O caso de estudo – A Interferência Russa na Ucrânia

### RESUMO

A proibição do recurso ao uso da força imposta pela Carta das Nações Unidas, a par do desenvolvimento tecnológico, obrigou os Estados a ser cada vez mais engenhosos e ardilosos na forma como intervêm e prosseguem os seus interesses geopolíticos e estratégicos. Perante a pressão de conflitos de outra natureza e das novas realidades tecnológicas, políticas e militares, que alteraram substancialmente as formas de fazer guerra, a prática internacional veio dar cobertura a usos da força que excedem o entendimento estrito de ataque armado plasmado na *Resolução 3314 das Nações Unidas*. Neste *paper* procede-se à análise do conceito clássico de agressão armada, pondera-se a desadequação/ superação deste entendimento e os impactos na Ordem Internacional, utilizando como *case study* paradigmático a interferência russa na Ucrânia.

**Palavras-chave:** Guerra, Agressão, Nações Unidas, Ameaça Híbrida, Guerra não Convencional, Zona Cinzenta do Conflito, Rússia, Ucrânia.

# Sessão 1: Transformações da Ordem Internacional



**Guilherme Guimarães**

Mestrando em Direito Internacional e Europeu (2.º ano) na Universidade Católica Portuguesa.

## Os casos Navalny e Skripal: ameaças à relação entre a Rússia e o Ocidente

### RESUMO

Numa época de tensões nacionais e internacionais o caso Skripal criou um grande conflito internacional com potencial de ameaçar a segurança europeia e, até, mundial. Assim, este *paper* tem como objetivo explorar as questões deste interessante caso, incluindo os factos, reações dos Estados e consequências nas suas relações, passando por uma perspetiva de direito internacional no que concerne principalmente ao uso da força.

O caso Navalny também é abordado. Este ocorreu em circunstâncias distintas, mas igualmente interessantes, por isso vale a pena fazer uma comparação e análise a ambas as situações.

Concluimos que as ameaças à segurança e as questões de defesa são sempre e cada vez mais importantes e há um grande desafio de tentar adaptá-las à realidade atual que envolve cada vez mais fatores, sendo progressivamente complexa.

**Palavras-chave:** Skripal, Navalny, Segurança, Defesa, Relações Internacionais

# Sessão 1: Transformações da Ordem Internacional



**Cláudia Pinho**, Estudante de licenciatura em Relações Internacionais, Faculdade Portucalense Infante D. Henrique.

**José Maia**, Estudante de licenciatura (3.º ano) em Relações Internacionais, Faculdade Portucalense Infante D. Henrique.

**Mariana Ferreira**, Estudante de licenciatura em Relações Internacionais com especialização em Diplomacia e Estudos de Área, Faculdade Portucalense Infante D. Henrique.

**Pedro Moreira**, Estudante de licenciatura em Relações Internacionais (3.º ano) com especialização em Diplomacia e Estudos de Área, Faculdade Portucalense Infante D. Henrique.

**Ana Margarida Campos**, Estudante de licenciatura em Relações Internacionais (3.º ano), Faculdade Portucalense Infante D. Henrique.

## Políticas de Segurança em democracias: uma perspetiva comparada entre Portugal e Espanha

### RESUMO

Este trabalho de investigação e de reflexão procura responder a uma pergunta de partida, “Serão as políticas de segurança em democracias eficazes no combate a ameaças à segurança interna?”. Para tal é, primeiramente, definido uma linha conceptual que serve de guia à investigação – a securitização, e abordado certos setores de ameaça de acordo com esta. De seguida, são realizados dois estudos de caso – Portugal e Espanha, no qual são identificadas medidas que estes implementam no combate a estas ameaças. Após esta análise, são elaboradas propostas de melhoria de forma a colmatar algumas das falhas identificadas. A conclusão chegada, enquanto que mais substancial que isto, define que ambos os estados têm muito que melhorar nos seus processos de securitização.

**Palavras-chave:** Securitização; Ameaças; Portugal; Espanha; Políticas; Segurança.

## Sessão 2: Europa e Defesa



**Diana Ferreira**

Licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Fernando Pessoa.

### A PESC e a PCSD na integração europeia: o seu contributo para adesão da Bósnia-Herzegovina à União Europeia

#### RESUMO

O presente estudo pretende identificar a importância da Política Externa de Segurança Comum (PESC) para o processo de integração, através da análise do contributo da União Europeia para um ambiente seguro e protegido na Bósnia-Herzegovina, que permita a este potencial candidato avançar com o seu processo de adesão na União Europeia (UE).

Assim, as questões centrais deste *paper* prendem-se com a definição de integração europeia, com o papel da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), uma matéria profundamente política e nuclear aos atributos da soberania, bem como os requisitos que a Bósnia-Herzegovina cumpre e tem por cumprir até se tornar membro da UE, analisando ainda o investimento desta mesma instituição na Bósnia-Herzegovina.

**Palavras-chave:** Integração Europeia; Política Externa de Segurança Comum; Política Comum de Segurança e Defesa; Missões na Bósnia-Herzegovina.

## Sessão 2: Europa e Defesa



**Pedro Mendes**, Estudante de licenciatura em Estudos de Segurança (3.º ano) na Universidade Lusófona de Lisboa.

**Hugo Esteves**, Mestrando em Ciências Militares no Ramo da Administração (GNR) na Academia Militar.

**Margarida Rosa**, Licenciada em Relações Internacionais pelo ISCSP. Estudante da Pós-Graduação em Assessoria de Comunicação e Política do ISCTE-IUL.

### *Quis custodiet ipsos custodes?* A Política Comum de Segurança e Defesa e a Bússola estratégica

#### RESUMO

Este labor centra-se na importância da Política Comum de Segurança e Defesa e a sua dinâmica com a Bússola Estratégica, de que forma se complementam e que ativo representam para a União Europeia. Observamos ambos os tópicos desde a sua inção, às normas legais e pilares que os integram. Bem como, uma análise ao seu raio de ação e possíveis limitações, culminado no nosso pensamento final que encerra as derradeiras conclusões.

**Palavras-chave:** PCSD; UE; Segurança; Defesa; Bússola Estratégica.

## Sessão 2: Europa e Defesa



**Vasco Ferreira**, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa. Presidente da Associação dos Jovens Auditores da Defesa Nacional.

**Márcio Cardoso**, Licenciado em Direito na Universidade Autónoma de Lisboa, Pós-graduado em Criminologia e Investigação Criminal pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

**Inês Oliveira**, Mestranda em Estudos Internacionais (2.º ano), ISCTE-IUL. Licenciada em História Moderna e Contemporânea na mesma instituição.

**Nuno Silva**, Estudante de licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais (1.º ano), na NOVA-FCSH.

### Da Evolução Histórica da Identidade à Questão da Ciber-Soberania

#### RESUMO

Com o intuito de levantar questões face à situação das Forças Armadas e à situação da Ciber-Soberania, este *paper* está dividido em cinco partes, analisada pelos Membros da AJADN<sup>1</sup>. Na primeira parte é apresentada a Construção da Identidade Portuguesa perspetivando-a a nível histórico. De seguida, é analisado o papel das Ordens Religioso-Militares e dos Militares nessa construção e manutenção, uma análise longa que culmina no séc. XX, com a introdução do Serviço Militar Obrigatório. Depois, é analisada a questão do Nacionalismo no Portugal Contemporâneo. Num quarto momento, levantam-se questões enquanto se analisa o papel atual do Militar e de como as Forças Armadas têm um défice de pessoal, sempre na perspetiva da nacionalidade e sentido patriota. Por último, urge-se questionar os novos vetores e espaços de guerra e de defesa, como é o *Ciber*. Levanta-se a questão da Ciber-Soberania portuguesa e a averiguação da capacidade de Portugal para este novo espaço.

**Palavras-chave:** Forças Armadas, identidade, nacionalismo, história militar, história contemporânea, soberania, ameaça híbrida, novos contexto de segurança, Cibersegurança, ciberdefesa, ciber-soberania, *e-governement*, inteligência, acordos diplomáticos.

1 Associação de Jovens Auditores da Defesa Nacional

## Sessão 2: Europa e Defesa



### **Bruno Fonseca**

Doutorando em Relações Internacionais na FCSH-NOVA, com Bolsa de Investigação de Doutoramento financiada e promovida pela FCT e União Europeia. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA).

## O Reino (des)Unido: posições, a ação reivindicativa dos movimentos independentistas e as implicações do processo negocial do Brexit

### **RESUMO**

Como resultado do referendo para o Brexit, o Reino Unido acionou, a 29 de março de 2017, o artigo 50 do Tratado de Lisboa que prevê a saída de um Estado-membro da União Europeia. O presente projeto examina a relação entre os resultados e efeitos internos que o processo negocial adquiriu na ação política britânica e nos efeitos disruptivos na UE e Portugal. Deste modo, objetiva-se estudar a pertinência que os resultados sustentaram nos movimentos independentistas da Irlanda do Norte e da Escócia e, mormente, na ação reivindicativa identitária que ambos os movimentos possuíram no período negocial do Brexit entre as autoridades britânicas e europeias.

Para tal, serão articuladas as teorizações do Construtivismo Social, da Teoria Negocial e da Política Burocrática, de forma a edificar um modelo de análise que permita uma melhor compreensão da ação dos movimentos independentistas durante as negociações do Brexit e do seu impacto noutros movimentos semelhantes existentes no espaço europeu.

**Palavras-chave:** Brexit; Negociações; Movimentos Independentistas; Identidade Nacional; Nacionalismo.

## Sessão 3: Direitos Humanos, Segurança Humana e Defesa



### **Alona Bondarenko**

Mestranda em Relações Internacionais (1.º ano) na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (UMinho). Licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade da Beira Interior (UBI).

### **Proteção Jurídica Internacional da Segurança das Crianças em Conflitos Armados: o caso da Guerra Civil na Síria**

#### **RESUMO**

A história da humanidade está repleta de conflitos militares, acompanhados por um grande número de vítimas infantis. Não obstante a existência e vinculação dos documentos da legislação internacional, como a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), no século XXI ainda há países que continuam a infligir sofrimentos insuportáveis às crianças, como a Síria. O presente estudo incide sobre a análise da proteção jurídica internacional da Segurança Humana, nomeadamente das crianças, durante conflitos armados, com especial ênfase na Guerra Civil na Síria entre 2011 e 2021. A relevância do tema escolhido deve-se ao facto de que apesar do amplo reconhecimento no Direito Internacional e no Direito Internacional Humanitário da necessidade urgente de garantir a Segurança Humana, especialmente a segurança infantil, os seus direitos e liberdades fundamentais continuam a ser violados diariamente, e esta infração converteu-se numa característica persistente dos conflitos armados modernos.

**Palavras-chave:** Segurança Humana; Segurança Infantil; Legislação Internacional; Conflito Militar; Guerra Civil; Síria.

## Sessão 3: Direitos Humanos, Segurança Humana e Defesa



### **Beatriz Vigo**

Mestranda em Direito e Segurança (1.º ano) na *NOVA School of Law*. Licenciada em Criminologia pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

### O nexo Crime-Terror como vetor dos esforços contraterroristas – uma análise sobre o caso de Cabo Delgado

#### RESUMO

Moçambique tem sido profundamente afetado pela violência e deslocação no despertar das insurreições terroristas perpetradas pelo grupo terrorista local conhecido como Al-Shabaab. A província de Cabo Delgado, fortemente povoada por muçulmanos, há muito que enfrenta dificuldades fruto da negligência governamental, tensões sociais e redes de crime organizado que incentivam a corrupção e o tráfico, pilhando os recursos naturais da província, atribuindo-lhe o nome de ‘Cabo Dourado’. O estudo visa desconstruir estas ‘condições pré-existentes’ e compreender o papel que elas desempenharam na promoção do atual cenário extremista, mergulhando profundamente na perspetiva criminológica do Nexo Crime-Terror – quais são as fontes de financiamento do Al-Shabaab? Será que a presença do crime organizado criou oportunidades para os terroristas? Para responder a estas questões, foram recolhidos dados qualitativos de entrevistas a 3 peritos em questões de segurança em África.

**Palavras-chave:** Crime-terror nexus; Organized Crime; Terrorism; Cabo Delgado; Financing of Terrorism.

## Sessão 3: Direitos Humanos, Segurança Humana e Defesa



**Lúcia Oliveira**

Estudante de mestrado em Segurança e Justiça (2.º ano) na Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa.

### Inteligência Policial na Resposta às Ameaças da Sociedade de Risco

#### RESUMO

Na passagem para o terceiro milénio, a sociedade define-se como uma sociedade de risco. A noção de crime é indissociável da modernidade, sendo um produto do processo de globalização. A globalização, foi um propulsor da mudança de paradigma dos modelos policiais, com a emergência de meios informáticos e de comunicação, que conectaram o nível local e global, amplificando os riscos e ameaças, em todas as suas dimensões. O combate das antigas e novas atividades criminosas, tornou-se o foco da ação policial, tendo a estratégia do policiamento orientado pela inteligência, se constituído como um dos principais modelos de policiamento. A sinergia entre modelos de policiamento inteligentes, e modelos comunitários e de proximidade, consolidam-se nos dias de hoje, como a resposta necessária, para a prevenção da criminalidade. O desafio do século XXI, passa pela consolidação de políticas globais de prevenção á criminalidade, apenas medidas globalizadas, produzem uma Segurança Global.

**Palavras-chave:** Sociedade de Risco; Segurança Interna; Policiamento Inteligente; Prevenção Criminal; Modelos Comunitários e de Policiamento de Proximidade.

## Sessão 3: Direitos Humanos, Segurança Humana e Defesa



**Guilherme Guerra**, Estudante de licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais (2.º ano) da NOVA-FCSH.

**João Pacheco**, Estudante de licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais (2.º ano) da NOVA-FCSH.

### A Segurança Nacional e o Clima. Uma Questão Demográfica

#### RESUMO

Para Portugal continental as previsões do impacto das alterações climáticas são dramáticas. Secas recorrentes irão afetar a agricultura a nível nacional e causar uma maior dependência das importações alimentares. Desta forma, torna-se imperioso pensar estratégias para assegurar a saúde e a segurança dos portugueses a longo prazo. Em síntese, não se trata de deixar o combate às alterações climáticas, mas sim de assumir, prevenir e gerir as consequências do que a ciência nos indica como altamente provável. O vetor económico e a política de migrações devem estar sempre relacionados. Com o fenómeno da globalização novos efeitos migratórios irão acontecer. Cabe a cada Governo encontrar soluções para uma melhor integração e aplicar políticas de natalidade que permitam o prosseguimento de gerações e uma maior distribuição da população pelo nosso planeta.

**Palavras-chave:** Envelhecimento Demográfico; Demografia; Segurança Nacional; Alterações Climáticas; Migrações; Emprego; Portugal.

## Sessão 4: O Mar Como Vetor Estratégico



**Céline Rodrigues**

Mestranda em Relações Internacionais e Diplomacia (1.º ano), com especialização em Diplomacia Política na Universidade Portucalense.

### Portugal e a reaproximação ao Atlântico no século XXI. Defesa e Segurança do Atlântico – Segurança Marítima

#### RESUMO

Portugal reaproximou-se do Atlântico no início do século XXI e o seu papel ativo é determinante para o sucesso da segurança naquela área que é extensão do território terrestre de Portugal. O país tem trabalhado no sentido de conseguir manter o equilíbrio entre olhar para Europa e para o Oceano Atlântico ao mesmo tempo. Dois pilares importantes e perenes da política externa portuguesa que coloca Portugal, pela sua geografia, como ponte entre o Atlântico Norte e Sul e a Europa. Aproveitando a sua localização geográfica, o conhecimento secular do Atlântico, o qual deve ser aprofundado, Portugal tem os atributos para liderar a Europa, o Sul Global e o resto do mundo numa governança global dos oceanos, que se revela pela pluralidade de *security communities*, em que o país está inserido e pretende criar, como é o caso do Atlantic Center. A visão holística, universalista e humanista de Portugal sobre o oceano permitem ser o exemplo a nível regional e global.

**Palavras-chave:** Atlântico; Política Externa Portuguesa; Segurança Marítima.

## Sessão 4: O Mar Como Vetor Estratégico



### Vitória Sigareva

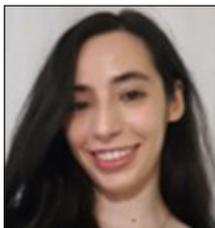
Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais (1.º ano), NOVA-FCSH. Licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais pela mesma instituição.

## O Papel do Poder Naval na Política Externa Nacional, de Segurança e de Defesa

### RESUMO

O poder naval constitui um dos ramos das Forças Armadas Nacionais, sendo indispensável para a segurança e a defesa nacionais. Na história, equiparava-se sempre a um sinal de poderio do Estado, e atualmente, não perde em comparação com os poderes aéreo ou terrestre. As forças navais apresentam certas características, nos âmbitos diplomático, político e militar, que as permitem colocar ao serviço da política externa nacional, nos tempos de guerra e de paz. Hoje, a zona cinzenta de “já não paz, mas ainda não conflito” proporciona oportunidades para as forças navais mostrarem as suas vantagens. As teorias Realista e Internacionalista Liberal, das Relações Internacionais, podem divergir no enfoque dado aos meios que os Estados dispõem para perseguir os interesses nacionais. Contudo, para ambas o poder naval adquire uma importância extrema. Tudo depende da interpretação das noções de segurança e de defesa, assim como das orientações da política externa adotadas nos âmbitos mencionados.

## Sessão 4: O Mar Como Vetor Estratégico



**Joana Santos**, Estudante de licenciatura em Línguas e Relações Internacionais (2.º ano) na Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

**Wendy Moreira**, Estudante de licenciatura em Línguas e Relações Internacionais (2.º ano) na Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

### O Mar Como Vetor Estratégico – Análise do papel do mar no contexto da Defesa Nacional e para o desenvolvimento de Portugal

#### RESUMO

A Economia do Mar é, sem dúvida, uma das indústrias em crescimento mais importantes globalmente, tendo vindo a ganhar cada vez mais importância e peso na definição de políticas nacionais, regionais e internacionais.

Este trabalho foi desenvolvido, numa primeira instância, através da consulta de um conjunto extensivo de artigos acerca da questão, assim como documentos oficiais de diversas organizações internacionais e do Governo Português. Posteriormente, a informação recolhida foi reorganizada e interpretada.

Tal como muitos outros artigos concluem, a Economia do Mar não só estão em crescimento, como também têm um peso evidente para o desenvolvimento dos países, em especial daqueles como Portugal que têm uma tradição marítima histórica. É imperativo o desenvolvimento de ações de política pública substanciais e transversais e a utilização inteligente dos recursos disponíveis, permitindo assim melhorar a capacidade de defesa nacional e utilizar o mar como vetor de desenvolvimento.



**Capítulo I**  
**EUROPA E DEFESA**



# A PESC e a PCSD na Integração Europeia: o Seu Contributo para Adesão da Bósnia- -Herzegovina à União Europeia

Diana Catarina Alves Ferreira

## Introdução

Um dos eventos mais importantes do século XX, ao nível da política mundial, foi a criação das Comunidades Europeias e a sua evolução até à União Europeia (UE), como hoje a conhecemos. Atualmente, a União Europeia é composta por 27 Estados-membros e, apesar de alguns percalços – como a crise das dívidas soberanas (2008/2012), e questões como o *Brexit*, assim como outros possíveis “*exits*” – é um exemplo de sucesso de integração regional.

Por definição, a integração europeia refere-se ao processo de integração ao nível político, legal, económico, social e cultural. O conceito de integração política prende-se com a união de duas ou mais unidades e com a construção de uma comunidade política, capaz de criar instituições comuns, com poderes de tomada de decisão e projetando uma convergência de interesses, sentimentos e atitudes.

Um dos motivos que levou os Estados-membros da União Europeia a transferirem parte da sua soberania para um novo centro, foi a necessidade de união, particularmente quando a sua segurança é comprometida por uma ameaça interna ou externa comum. Esta necessidade de união provém do problema fundamental que motivou a integração europeia: a Segunda Guerra Mundial.

Até à entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em novembro de 1993, as Comunidades Europeias não tinham um papel oficial nos assuntos externos de segurança e não podiam falar em nome dos Estados-membros, nesta área política. Desta forma, este Tratado comprometeu os Estados-membros da UE a desenvolverem uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), ainda que, na altura, assente num pilar intergovernamental.

A PESC e, dentro desta, com o Tratado de Lisboa, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), são o resultado dos sucessivos esforços por parte dos Estados-membros da União Europeia, para que estes ajam de forma concordante em assuntos de política externa e de segurança e europeizem as suas políticas externas.

A PCSD levou a que a União Europeia intervisse em diversas operações externas, nomeadamente as operações na Bósnia-Herzegovina – país que, por não satisfazer ainda

as condições necessárias para aderir à União Europeia, se encontra como potencial candidato. A adesão futura da Bósnia-Herzegovina dependerá ainda da aprovação de todos os Estados-Membros da União Europeia. Cada vez mais, a ideia de alargamento colhe adeptos no seio europeu, ainda que com críticas.

Assim, este estudo tem como objeto de análise enquadrar a PCSD no âmbito da PESC no quadro de integração europeia, recorrendo ao caso de estudo da adesão da Bósnia-Herzegovina e ao processo de “atração/retração” por parte da União Europeia que ali tem decorrido. A interrogação que guia este trabalho é pois sobre o investimento que a União Europeia tem feito na Bósnia-Herzegovina, assim como os desenvolvimentos que este mesmo território tem feito de modo a cumprir os critérios de adesão da UE.

## **1. A PESC e a PCSD na Integração Europeia**

Neste primeira parte serão abordadas as temáticas do impacto da PESC para o processo de integração europeia e da sua área subordinada a PCSD, enquanto resultado da entrada em vigor do Tratado de Lisboa que representa um novo passo político para a gestão de crises.

### **1.1. Definição de Integração Europeia**

O início formal da construção europeia, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951 e da Comunidade Económica Europeia e Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEE e CEEA) em 1957, surgiu da superação da Segunda Guerra Mundial e no rescaldo dos nacionalismos belicosos que a haviam provocado (Cardoso *et al.*, 2017). Os seis países signatários – Alemanha, França, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo – movidos pela esperança de garantir a paz na Europa, assinaram os Tratados de Paris e de Roma, estabelecendo assim as três Comunidades Europeias – este foi o ponto de partida do processo de integração. Mais tarde, em 1992, adotou-se a denominação conjunta de Comunidade Europeia (CE). Os tratados que instituem a CEE e a CEEA (também dita Euratom), igualmente designados de Tratados de Roma, foram assinados a 25 de março de 1957 e entraram em vigor a 1 de janeiro de 1958. Ao contrário do Tratado CEEA, os Tratados de Roma têm “uma vigência ilimitada” (Art.º 240.º do Tratado CEE e Art.º 208.º do Tratado CEEA), o que lhes conferiu um caráter quase constitucional. Com o Tratado da União Europeia (TUE), além da Comunidade Europeia (1.º pilar), passaram a existir outros dois pilares: a Política Externa de Segurança Comum (2.º pilar); e a Cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (3.º pilar), sendo os últimos dois pilares intergovernamentais, na origem.

Estes, atuando em áreas tradicionalmente consideradas “duras”, ou “nucleares”, da soberania clássica têm conhecido por isso resistências substanciais dos Estados à progressão no sentido da integração.

Cinquenta anos depois, nomeadamente pelo Tratado de Lisboa, a Comunidade Europeia tornou-se muito mais do que um simples pacto. À luz dos tratados fundadores

das três Comunidades Europeias, o processo de integração europeia materializou-se na União Europeia, assente na partilha da soberania.

A definição de integração europeia é uma definição complexa e com um carácter multifacetado, daí existirem diversas tentativas de explicação dos processos de construção comunitária. Estas tentativas resultaram em diversas “teorias de integração europeia”. É através destas teorias que se procura perceber a génese da integração europeia – ou seja, o que levou, de facto, os Estados-membros a transferirem parte da sua soberania para instituições políticas formais de carácter supranacional.

### **1.1.1. A Relação entre o Supranacional e o Intergovernamental**

Os conceitos de intergovernamentalismo e supranacionalismo são fundamentais para compreender as discussões em torno da soberania na União Europeia. Assim, esta dicotomia torna-se essencial para se poder obter uma compreensão da teoria da integração europeia.

O conceito de intergovernamentalismo refere-se a acordos segundo os quais os Estados podem cooperar uns com os outros em assuntos de interesse comum, sendo capazes de definir o seu nível de cooperação – não pondo em causa a soberania de nenhum dos Estados (Fernandes, 2006).

Já o conceito de supranacionalismo, refere-se a acordos em que os Estados decidem delegar alguma responsabilidade no processo de tomada de decisões a um determinado organismo, que se situa acima do Estado, envolvendo alguma perda ou transferência da soberania nacional. O facto de o supranacionalismo implicar uma perda, ou pelo menos uma transferência da soberania, levanta a questão das razões pelas quais os Estados concordariam em aderir a tais acordos de governação (Fernandes, 2006).

Tomando a definição de integração como ponto de partida, esta engloba a junção de partes, anteriormente separadas. Podemos assim definir, de modo geral, que o processo de integração europeia se traduz pela agregação dos Estados, tendo por base uma relação de interdependência, dando origem a uma comunidade supranacional que agrega interesses, sentimentos, atitudes e assente no desenvolvimento de instituições e políticas comuns, que têm como objetivo a tomada de decisão sobre questões específicas de interesse coletivo (Ramos, 2005).

### **1.2. A PESC no Processo de Integração Europeia.**

A construção da PESC é justamente um caso que remete à área nuclear da soberania dos Estados e por isso releva de um processo de integração profundo, mas difícil. Partiu da ideia inicial de uma comunidade de defesa, que no percurso apenas foi corporizando cooperação intergovernamental, mas reencontrou-se na vontade de estruturar “uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum,” nos termos do Tratado de Lisboa, em que se afirma também que “a competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União” (Art.º 24.º, n.º 1, do TUE).

Salienta-se ainda que as áreas de defesa e de segurança da UE podem ser encaradas como um fator dinamizador e imprescindível da integração europeia. Numa época em que as ameaças não reconhecem fronteiras nem regras, nem se apresentam tão independentes, mas sim em relação com outras ameaças, os conceitos de segurança interna e externa são dificilmente separados (Martins, 2018). Assim, as áreas da defesa e da segurança podem chegar mesmo a ser a nova linha da frente do processo de integração.

### **1.2.1. Da Comunidade Europeia de Defesa à PESC**

Desde o início da construção comunitária que existe a preocupação de desenvolver uma cultura de cooperação a nível político e a nível da defesa.

Assim, na sequência de uma tentativa falhada de estabelecer a Comunidade Europeia de Defesa (CED) em 1954, e do período de relativa estagnação que se seguiu, começaram a emergir os primeiros sinais de um esforço coletivo, de modo a implementar a cooperação na área da política externa e de segurança, algo que se tornou visível no início da década de 1970. A Comunidade Europeia de Defesa foi proposta em 1950, incorporando a ideia da criação de uma força militar integrada, financiada por um orçamento comum e dirigida por uma autoridade política supranacional. O projeto da CED fundou-se no Tratado de Paris de 1952, assinado a 27 de maio desse ano pela Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. O Projeto da CED seria rejeitado pelo Parlamento francês em 30 de agosto 1954 e acabaria por ser definitivamente abandonado. A defesa, enquanto área de ação política das Comunidades e de integração europeia, seria retomada pelos Estados-membros da UE apenas em 1992, com o Tratado de Maastricht (Machado, 2017).

Este período durou até à adoção do Ato Único Europeu em 1986. Os Estados-membros da então Comunidade Económica Europeia procuraram desenvolver uma cultura de cooperação com base em procedimentos estabelecidos nos três relatórios apresentados pelos seus Ministros dos Negócios Estrangeiros aos Chefes de Estado e de Governo. Estes relatórios, apresentados em Luxemburgo (outubro de 1970), Copenhaga (julho de 1973) e Londres (outubro de 1981), constituíram a criação do precursor da PESC, a saber, a Cooperação Política Europeia, de cariz intergovernamental (Bessa, 2010).

Os Planos Pléven e Fouchet nos anos 50 e 60, haviam proposto, respetivamente, a criação de um exército europeu e a definição de políticas comuns nos domínios das Relações Externas e da Defesa – assim, foi apresentado um relatório (Relatório Davignon) na Cimeira do Luxemburgo em 1970. Este relatório esteve na origem da criação da Cooperação Política Europeia (CPE), lançada de modo informal logo nesse ano, aperfeiçoada por relatórios subsequentes apresentados em Copenhaga em 1973, em Londres em 1981, e posteriormente institucionalizada pelo Ato Único Europeu, assinado no Luxemburgo em 17 de fevereiro de 1986 e em Haia a 28 de fevereiro de 1986, já por 12 Estados-membros (Teles, 2006).

Foi no Tratado de Maastricht (1992) que surgiu a Política Externa e de Segurança Comum como um dos três pilares da União Europeia, delineando um dos principais objetivos da UE:

“(…) a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum” (Art.º B do Tratado de Maastricht).

No entanto, apesar de alguns desenvolvimentos, no Tratado de Amesterdão e de Nice, os governos dos Estados-membros mantiveram o controlo da política externa, nomeadamente no que diz respeito a matérias de índole militar – a PESC estava integrada na política intergovernamental, necessitando da unanimidade entre os Estados-membros para se tomar uma decisão. Contudo, a Comissão Europeia e os Estados europeus encontravam-se cada vez mais envolvidos neste processo. Progressivamente, a política externa passou a ser entendida como uma ferramenta essencial no posicionamento dos atores no sistema internacional, projetando interesses e objetivos internos para o exterior. No entanto, o desenho, formulação e implementação da política externa não é um processo simplista e linear (Freire, 2015). Um dos motivos que levou os Estados-Membros a partilhar soberania, no que diz respeito à política externa, prende-se com o desenvolvimento de capacidades, aumentando a eficiência dos seus orçamentos de defesa, bem como reduzir as despesas com a defesa (Freire, 2015).

### **1.2.2. Como o Tratado de Lisboa Alterou o Funcionamento da PESC**

O Tratado de Lisboa, adotado em 2007, entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009, tendo-se tornado um ponto de referência, na nova fase de integração europeia. Este tratado evidenciou as ambições, por parte da UE, em matéria de segurança, nomeadamente no que diz respeito ao reforço das capacidades deste mesmo ator global, bem como o aumento de eficácia da sua ação externa.

Foi graças ao Tratado de Lisboa que se tornou possível desenvolver a PESC e, consequentemente, a Política Comum de Segurança e Defesa – previamente denominada de Política Europeia de Segurança e Defesa – no quadro de uma organização internacional, à luz do Direito da União Europeia.

Assim, neste Tratado, a PESC manteve o seu caráter legal separado, o que salvaguarda a sua natureza intergovernamental. Este Tratado prevê uma cláusula de solidariedade; e institui o Serviço Europeu de Ação Externa sob a autoridade do Alto Representante da União Europeia, para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, responsável pela coordenação e condução da Política Externa e de Segurança Comum e da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia (Teixeira, 2010). O Alto Representante é também um dos vice-presidentes da Comissão Europeia e, nessa qualidade, garante a consistência da ação externa geral da União Europeia (Teixeira, 2010).

Do ponto de vista jurídico, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) é parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

### **1.2.3. Relação com a Política de Vizinhança e com a Política de Alargamento**

O alargamento é o processo através do qual os países aderem à União Europeia. Segundo o Conselho Europeu (2019), o alargamento continua a representar um investi-

mento estratégico na paz, na democracia, na prosperidade, na segurança e na estabilidade da Europa.

A política de alargamento concorre para a resolução de problemas regionais, pressupondo um impacto transformativo e este a adoção por parte dos países da vizinhança de compromissos condicionais como parte integrante do papel transformativo, que a União reclama para si própria, sendo como que um elemento central da sua identidade internacional e da relação com o “Outro” (Moniz, 2012).

Os processos de alargamento da União Europeia refletiram vários interesses, quer dos Estados-membros, quer dos Estados candidatos. O alargamento de 2004 não foi o primeiro, mas foi o maior alargamento na UE, que por sua vez permitiu a “reunificação” dos europeus, divididos durante meio século pela cortina de ferro e a guerra. Este alargamento, aos países do Leste da Europa materializou-se, trazendo, como referido anteriormente, antigos Estados que estavam na órbita soviética para a União Europeia, ao mesmo tempo que consolidou a Política de Vizinhança e as Parcerias Estratégicas dos Estados da União com Estados terceiros (Papakostas, 2012).

A União Europeia, através das suas políticas, instituições e instrumentos de ação externa, articula simultaneamente as vertentes de segurança, de desenvolvimento e de governação, voltadas para os interesses dos Estados-membros. A ação externa da União influencia a forma como a União se relaciona com os Estados candidatos, potenciais candidatos e Estados parceiros (Papakostas, 2012).

O processo de alargamento da União Europeia a novos membros, embora tenha a vantagem de aumentar o nível de representatividade e de legitimidade das organizações no plano regional e internacional, traz consigo uma diversidade de interesses e de perspetivas de política externa, que poderão ter um efeito redutor sobre a unidade das organizações que integram e sobre a eficácia do seu projeto de governação regional. O grande alargamento da primeira década do século, a 12 países – todos mais pobres do que a média europeia –, e os vários parceiros com que a União negocia atualmente a adesão foram e são (ou serão) fatores de um desequilíbrio que dificilmente poderão ser colmatados sem uma revisão radical dos recursos existentes e do orçamento europeu (Sande, 2014).

A política de alargamento atua na resolução de problemas regionais, pressupondo a adoção por parte dos países da vizinhança de compromissos e critérios de adesão que a União destaca como sendo um elemento fulcral da sua identidade internacional e da sua relação com países terceiros.

Os processos de alargamento da União Europeia têm refletido diversos interesses, não só dos Estados-membros, como também dos Estados candidatos. O alargamento de 2004 aos antigos Estados-membros do Pacto de Varsóvia, consolidou a Política de Vizinhança e as Parcerias Estratégicas, com Estados terceiros (Brljavac, 2015).

As ações de cooperação entre a UE e países terceiros encontram-se centradas na articulação entre objetivos como estabilidade, prosperidade e segurança e a preservação dos valores democráticos, dos direitos humanos, da promoção de uma economia de mercado e de políticas de desenvolvimento sustentável. Como afirma Nunes (2017), Política Europeia de Vizinhança é um dos instrumentos de governação regional da União Europeia.

### 1.3. A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)

Segundo Gaspar (2017), a União Europeia através da PESC e da PCSD, promove um projeto de segurança transformador, abrangente e multilateral com base em estratégias de “controle de danos”.

O modelo de governação regional sugere que a PCSD, no quadro das dinâmicas regionais de segurança, representa uma forma alternativa de gestão regional e internacional da ação externa conjugando segurança, governação e desenvolvimento, recorrendo a capacidades civis e militares para controlar as causas da insegurança e não apenas para gerir as suas consequências, como é característico das políticas externas das grandes potências ou das alianças tradicionais.

Segundo o Art.º 42.º, n.º 1 do TUE, a Política Comum de Segurança e Defesa:

(...) garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União poderá empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. As execuções destas tarefas assentam nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros.

A PCSD potenciou a atuação conjunta dos Estados-membros no plano da segurança internacional e defesa:

as missões (...), nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, incluem as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias, e de evacuação, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território (Art.º 43.º, n.º 1 do T.U.E).

As missões levadas a cabo no âmbito da PCSD são consideradas em geral a expressão mais visível da cooperação europeia em matéria de segurança e de defesa e um contributo concreto dos Estados-membros para o esforço internacional de gestão de crises.

#### 1.3.1. *Peacebuilding* e Democratização

Adotado pela ONU, nos anos 90, o *Peacebuilding* tinha como objetivo retirar a violência da sociedade. De acordo com David (1999), a construção da paz “é um conceito elástico” que “pode ser definido de forma ampla ou restrita”, mas é geralmente considerada como tendo três elementos centrais. Estes elementos incluem: a reabilitação, reconstrução e reconciliação em sociedades que sofreram a devastação de um conflito armado, a criação de mecanismos de segurança, políticos e/ou socioeconómicos necessários para criar confiança entre as partes e impedir o recomeço da violência; e uma intervenção externa (nacional, multilateral ou da ONU) para ajudar a criar condições conducentes à paz. Estas três condições servirão de base para a avaliação do sucesso da construção da paz no caso de estudo deste trabalho.

A democratização tem sido outro conceito e também instrumento associado às missões de paz, estabilização e reconstrução. Normativamente, a UE será comprometida

com a democracia e promove-a. Mas, para se implantar, a democracia tem de provar a sua relevância para os cidadãos, promovendo a segurança económica e social. Enquanto o Estado não for capaz de satisfazer estas necessidades, os regimes podem conceber procedimentos democráticos respeitando princípios básicos, mas continuarão a avançar pouco no que se refere à criação de uma cultura democrática. A sociedade civil é o elemento essencial para a consolidação da democracia. Sem uma sociedade civil livre e ativa, não há democracia. Por isso é que regimes iliberais/autoritários procuram controlar as ONG e a comunicação social. Esta situação é particularmente importante na região dos Balcãs Ocidentais, onde as sociedades são multiétnicas e onde há sempre potencial de conflito étnico (Papakostas,2012).

Segundo Geoffrey Pridham, a consolidação da democracia “pode levar uma geração ou mais de uma década a ser conseguida” (2001, s/p). A consolidação envolve fatores sociais e culturais, valores democráticos, atitudes, comportamentos e um processo de modernização, de uma forma que a transição democrática não envolve.

## 2. O Caso da Bósnia-Herzegovina

### 2.1. Contexto de Crise na Bósnia-Herzegovina

A política de segurança e defesa deveria ajudar a UE a responder aos conflitos emergentes, tanto fora do velho continente como dentro dele. Um dos primeiros lugares onde a UE pôde testar as suas capacidades de gestão de crises foi na Bósnia. No entanto, a complicada estrutura étnico-religiosa do país, a hostilidade não resolvida entre as principais nações constituintes e o peculiar sistema político fizeram da Bósnia um teste que seria difícil de passar, mesmo para aqueles com mais experiência na resolução de conflitos.

**Figura 1**  
**Mapa da Bósnia Herzegovina**



Fonte: CIA (2021).

A guerra na Bósnia-Herzegovina deu-se entre o ano de 1992 e o ano de 1995, após a declaração da sua independência. No entanto, no que diz respeito ainda à guerra em território jugoslavo, esta chegou demasiado cedo para as instituições de defesa e segurança europeias, uma vez que, após o fim da cortina de ferro, o desafio se prendia com a procura, por parte dos países de Leste, pela sua própria identidade (Rocha, 2011).

A crise da Jugoslávia confrontou a comunidade internacional com a gestão de princípios contraditórios como: a integridade territorial, o direito à autodeterminação, os direitos das minorias e o direito à autodefesa (Gomes, 2000).

Em janeiro de 1992, as Comunidades Europeias abordaram a questão jugoslava numa Conferência presidida por Lord Carrington, na qual deveriam negociar, com as partes envolvidas, e propor uma solução aceite de forma unânime.

A viabilidade da Federação ficou à consideração de uma comissão de juizes presidida pelo francês Robert Badinter. Assim sendo, esta acabou por concluir que o Estado Federal Jugoslavo já se encontrava numa fase de desagregação. Da mesma forma, concluíram que as repúblicas da Eslovénia e da Macedónia podiam ser imediatamente reconhecidas como Estados independentes. Por outro lado, no caso dos bósnios e croatas, apesar de já terem mostrado a sua vontade de se tornarem independentes, estes deveriam esperar até serem resolvidos os problemas constitucionais, relacionados com a coesão entre grupos étnico-religiosos e inerentes à inexistência de coesão interna entre as três minorias étnicas do território. Esta conclusão por parte da comissão de juizes era coerente com o avanço dos trabalhos na Conferência, até porque as questões croatas ainda não tinham sido resolvidas e a Bósnia era uma “bomba relógio” que rebentaria se, entretanto, a Croácia fosse dada como independente (Cutileiro, 2000).

Contudo, os processos de tomada de decisão cabiam somente ao Conselho de Ministros das Comunidades que, por sua vez, e ao contrário do discutido na Conferência e após a avaliação por parte da Comissão presidida por Badinter, decidiu reconhecer não só a Croácia, como também a Eslovénia e propor o reconhecimento da Macedónia e da Bósnia como Estados independentes. Esta decisão foi vista, internamente na Bósnia, como um incentivo para muçulmanos e croatas encararem um futuro fora do espaço jugoslavo, fomentando o espírito de independência e aumentando a destabilização do território (Cutileiro, 2000).

As primeiras eleições, após a queda do muro de Berlim, tinham nitidamente favorecido os partidos étnicos. Contudo, eram necessárias novas reformas constitucionais, já que os sérvios bósnios não queriam pertencer a uma Bósnia independente; estes procuravam a anexação dos territórios, para uma eventual Grande Sérvia ou simplesmente permanecer na Jugoslávia. Os sérvios bósnios declaravam ainda que o pedido de reconhecimento de independência feito pela presidência bósnia era inconstitucional, uma vez que tinha sido feito sem o consentimento de um dos três “povos constituintes” da Bósnia-Herzegovina. No Parlamento, os croatas votaram com os muçulmanos pela independência. No entanto, iniciadas as conversações, os croatas alinharam-se aos sérvios, insistindo numa estrutura confederal. A preferência muçulmana era por um Estado Unitário (Cutileiro, 2000).

A 18 de março, em Sarajevo – a capital –, foi declarada a independência da Bósnia. Este acontecimento foi decisivo para o início da guerra civil, uma vez que em abril do mesmo ano, os sérvios iniciaram um ataque contra os bósnios. A situação em Sarajevo chamou a atenção da comunidade internacional, tendo sido decidido o destacamento de várias grandes operações de paz das Nações Unidas e de projetos de assistência humanitária por organizações não-governamentais.

Perante o ataque sérvio, a OTAN emitiu um ultimato. Segundo este, se os sérvios bósnios não retirassem as armas pesadas das zonas de exclusão, controladas pela ONU em torno da capital, as forças sérvias da Bósnia seriam sujeitas a ataques aéreos. Os esforços diplomáticos estagnaram sobre questões territoriais, e os Estados Unidos começaram a desempenhar um papel mais ativo no que diz respeito à mediação de um acordo entre o governo bósnio, os croatas bósnios e o governo da Croácia, de modo a estabelecer uma federação entre muçulmanos e croatas na Bósnia. A luta entre estas partes cessou e em abril, a OTAN iniciou os seus primeiros ataques aéreos, contra as forças sérvias da Bósnia de modo a travar um ataque sérvio à área segura da ONU de Gorazde (Cutileiro, 2000).

A 6 de maio, de 1994, a ONU, sob a Resolução 824 do Conselho de Segurança, declarou Serajevo, Tuzla, Zepa, Goražde, Bihac, Srebrenica e os seus arredores, como áreas seguras para dissuadir ataques armados das forças sérvias da Bósnia. Assim, os aliados ameaçaram com ataques aéreos, se porventura as áreas seguras fossem atacadas (Cutileiro, 2000).

Na primavera de 1995, os ataques sérvios bósnios às zonas seguras levaram a um massacre de muçulmanos bósnios em Srebrenica o que levou o presidente Clinton dos EUA a insistir que a OTAN e a ONU honram o seu compromisso de proteger os restantes e de lhes garantir segurança. Mais uma vez, quando os sérvios bósnios testaram a OTAN e a ONU, a OTAN empreendeu uma intensa campanha de bombardeamentos com a duração de um mês (Cutileiro, 2000).

A mediação liderada pelos Estados Unidos produziu um acordo entre as partes envolvidas no conflito relativamente a princípios básicos de resolução, bem como um cessar-fogo, que entrou em vigor em outubro.

Assim, o ano de 1995 foi também o ano da assinatura dos acordos de Dayton, cujas negociações duraram três semanas. Nestas, os três partidos representativos das principais etnias da Bósnia, chegaram a acordo sobre um conjunto de princípios constitucionais. A Bósnia-Herzegovina passou então a Estado independente, com uma estrutura política interna composta por “três unidades constituintes” – bósnios, sérvios e croatas – dividida geograficamente em duas regiões – a Bósnia e a Herzegovina (Cutileiro, 2000).

### **2.2.2. Investimento no Potencial Estado Candidato Bósnia-Herzegovina**

Qualquer país que respeite os valores da União Europeia, referidos no Tratado da União Europeia e que esteja empenhado em promovê-los, pode candidatar-se a membro da UE.

Assim, para aderir à União Europeia, os Estados-membros têm de cumprir os requisitos previstos nos critérios de Copenhaga. Estes critérios exigem que o candidato tenha instituições resilientes que preservem a democracia, bem como os direitos humanos – nomeadamente o respeito pelas minorias, assim como a proteção das mesmas – e o Estado de Direito. Da mesma forma, os Estados devem atuar numa economia de mercado e assumir as suas obrigações para com a União Europeia. Os outros critérios passam ainda pela capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a capacidade de aplicar eficazmente as regras, normas e políticas que compõem o corpo legislativo da UE (o acervo) e a adesão aos objetivos de união política, económica e monetária.

No caso da Bósnia-Herzegovina, a dificuldade não passa pela criação de instituições democráticas, mas sim por torná-las eficazes.

De acordo com Brljavac (2015), a atratividade da União Europeia a não Estados-membros pode exercer uma influência reformadora positiva, sem a necessidade de missões civilizadoras ou da flagrante imposição neocolonial das instituições e políticas ocidentais.

A Bósnia-Herzegovina apresentou o seu pedido de adesão à União Europeia a 15 de fevereiro de 2016. O Conselho decidiu aplicar o previsto no Art.º 49.º do TUE. Desta forma, o Conselho pronuncia-se, por unanimidade, sendo requerido o parecer prévio por parte da Comissão Europeia e após a aprovação do Parlamento Europeu, garantindo que os Estados-membros se possam pronunciar, na sua maioria, sobre esta matéria.

O principal obstáculo à recuperação é que o Estado permanece etnicamente e democraticamente polarizado, e estando sujeito a agendas políticas separatistas, o governo está constantemente bloqueado e incapaz de avançar (Richmond e Franks, 2009). As tentativas do primeiro indicador de sucesso – a busca da reabilitação, reconstrução e reconciliação – falharam em grande parte, como resultado de tal polarização. Segundo Hazen (2007), os mecanismos de construção de paz na Bósnia-Herzegovina têm-se concentrado até agora apenas nas tensões à superfície, e têm ignorado as causas profundas do conflito. O objetivo da construção da paz deveria ser o de remover causas estruturais de conflito e criar mecanismos não violentos para a resolução de conflitos sociais, mas na Bósnia-Herzegovina, tanto os observadores nacionais como internacionais concordam que as causas subjacentes à guerra foram abordadas de forma inadequada no período pós-guerra e continuam a representar um desafio para o processo de paz (Hazen, 2007). Como afirmou Boutros Boutros-Ghali, antigo secretário-geral das Nações Unidas (1992), “as fontes do conflito e da guerra são difundidas e profundas”, e é necessário um esforço sustentado e focalizado para atacar as raízes do conflito.

O segundo indicador de sucesso na construção da paz é se existem mecanismos de segurança, políticos ou socioeconómicos, para criar confiança entre as partes em conflito, dentro de um Estado. Na Bósnia-Herzegovina, este é outro exemplo falhado, pois mais de uma década após os Acordos de Dayton, uma forma ambivalente de paz existe

na Bósnia-Herzegovina, com um semblante de segurança, mas não muito fora disso (Richmond e Franks, 2009). Os mecanismos de segurança estão a necessitar urgentemente de uma reforma (Ritscher, 2001), especialmente no que diz respeito ao aumento do respeito pelo Estado de Direito, o compromisso com a democracia, e a legitimidade do governo, todos eles descritos como pilares críticos do derradeira política objetiva da Bósnia (Ritscher, 2001).

A baixa confiança pública nas instituições políticas e socioeconómicas cria barreiras à criação de um clima de confiança na sociedade bósnia, que é necessário para a estabilidade e sucesso na construção de paz (Richmond e Franks, 2009). É necessário haver apoio social para os conflitos não violentos e mecanismos de resolução, mas esse tipo de apoio, quando esses mecanismos não funcionam de forma eficaz, resultam em corrupção e falta de transparência. Os cidadãos têm poucos motivos para apoiar estes mecanismos de resolução, já que muitos deles são meros canais para as elites políticas embolsarem Fundos, aumentando os níveis de corrupção no governo (Ritscher, 2001). É esta falta de confiança no governo para proporcionar um futuro melhor que é indicativo de uma falta de legitimidade no governo como um todo na Bósnia-Herzegovina (Ritscher, 2001).

O terceiro, e último, indicador de sucesso na construção da paz é a capacidade de intervenção para ajudar a criar paz e estabilidade num Estado pós-conflito. Embora muitos atores internacionais possam ter tido boas intenções, as tentativas pelos atores externos para manter uma posição tão neutra quanto possível durante as primeiras fases de intervenção na Bósnia falhou, uma vez que graves problemas de coordenação entre os civis e a componente militar da intervenção atormentaram os esforços de paz (Richmond e Franks, 2009).

Globalmente, ao definir o sucesso da construção da paz como a reunião dos três indicadores acima mencionados – procura de reabilitação, reconstrução e reconciliação; criação de mecanismos políticos e socioeconómicos que construam confiança; e intervenção externa que ajuda a criar paz e estabilidade – as estratégias de construção de paz foram malsucedidas na Bósnia-Herzegovina. As duas primeiras condições não foram claramente preenchidas, e conquanto o terceiro indicador possa vir a criar estabilidade a longo prazo, também tem sido malsucedido (Waller, 2015).

Apesar dos acordos de Dayton, a região dos Balcãs continua a ser assombrada por uma grande fragilidade política. A política de alargamento e de vizinhança da União Europeia tem-se tornado um instrumento de sucesso no processo de europeização nos países da antiga “cortina de ferro”. No entanto, apesar dos esforços para a democratização nos países desta região, a instabilidade interna acaba por dificultar todo este processo. A Bósnia-Herzegovina continua a participar ativamente na cooperação regional e na manutenção de boas relações de vizinhança.

A 20 de setembro de 2016, o Conselho adotou conclusões sobre o pedido de adesão da Bósnia-Herzegovina à UE. As conclusões passam por reafirmar que o futuro da região dos Balcãs está na União Europeia, reiterando que os progressos de cada país na via da integração europeia dependem dos esforços envidados por cada um deles para

respeitar os critérios de Copenhaga e as condições estabelecidas no Processo de Estabilização e de Associação; reconhecer o empenhamento inequívoco na perspectiva europeia da Bósnia-Herzegovina enquanto país uno e soberano, congratulando os processos significativos registados na execução, a todos os níveis, do programa de reformas acordado pelas autoridades da Bósnia-Herzegovina; exortar a Bósnia-Herzegovina a prosseguir os seus esforços no sentido de garantir a execução efetiva do programa de reformas, incluindo reformas no domínio do Estado de Direito e da Administração Pública, bem como reformas socioeconómicas (Conselho da UE, 2019). No quadro seguinte sistematizamos os principais critérios e condições de adesão à UE e o limiar de observância de cada um deles pela Bósnia-Herzegovina.

**Critérios de adesão à UE  
de acordo com o relatório Bósnia-Herzegovina 2021**

Funcionamento de instituições democráticas e reformas na administração pública	Eleições – foi feito algum progresso Parlamento – bom progresso Governança – sem progresso Sociedade Civil – progresso limitado Reforma na administração pública – fase inicial, com algum progresso
Estado de Direito	Judiciário e direitos fundamentais – algum nível de preparação, mas sem progressos Luta contra a corrupção – fase inicial, com alguma preparação e sem progressos Liberdade expressão – sem progressos Justiça, liberdade e segurança – Progresso limitado
Critério económico	Existência e funcionamento de uma economia de mercado progresso limitado Capacidade de lidar com a competitividade europeia e com as forças de mercado dentro da União Europeia – progresso limitado
Contratos públicos, estatísticas e controlo financeiro	Contratos públicos – possui algum nível de preparação Estatísticas (macroeconómicas, sociais e empresariais) – progresso limitado Controlo financeiro – algum progresso
Relações de boa vizinhança e cooperação regional	Bom progresso nas relações com a Croácia, Turquia, norte da Macedónia, Albânia e Montenegro; não tem relações oficiais com Kosovo

---

Habilidade de assumir as obrigações da adesão (mercado interno; competitividade e crescimento interno; a agenda verde e uma conectividade sustentável; agricultura e coesão; relações externas)	Livre circulação de bens – progresso limitado Livre circulação de trabalhadores – sem progresso Direito de se estabelecer e liberdade para providenciar serviços – sem progresso Livre circulação de capital – moderadamente preparada, sem progressos Direito empresarial – algum nível de preparação, sem progressos Direito da propriedade intelectual – moderadamente preparada, sem progressos Política de competitividade – algum nível de preparação, com algum progresso Serviços financeiros – com alguma preparação e algum progresso Consumidor e proteção na área da saúde – fase inicial, sem progressos Informação e os media – fase inicial de preparação, sem progressos Impostos – algum nível de preparação, sem progressos Política económica e monetária – fase inicial, sem progressos Políticas sociais e empregabilidade – algum nível de preparação, com progressos limitados Ciência e pesquisa – Algum nível de preparação, com progresso limitado Educação e cultura – Fase inicial, com algum progresso União aduaneira – algum nível de preparação, sem progressos Política de transportes – algum nível de preparação, com alguns progressos Energia – fase inicial, com progressos limitados Agricultura e desenvolvimento rural – fase inicial de preparação, sem progressos Relações externas – algum nível de preparação, com progressos limitados.
---	--

---

## Conclusão

Embora a defesa tenha sido um dos primeiros projetos europeus, com a Comunidade Europeia de Defesa em 1954 – que nunca entraria em vigor –, a segurança e a defesa só reapareceram nos textos europeus do Tratado de Maastricht, em 1992, sob a forma de Política Externa e de Segurança Comum. Esta, por sua vez, atua no processo de integração uma vez que leva a cabo uma ação conjunta para proporcionar aos cidadãos europeus um nível elevado de proteção externa e consequentemente interna também num Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

No que diz respeito à PCSD, que se insere na PESC, esta acaba por reafirmar o papel da UE como ator internacional. No entanto, as complexidades sociais, políticas e económicas no território dificultaram o processo de estabilização, tornando-se ainda mais difícil a adesão da Bósnia-Herzegovina à UE. Apesar de a Bósnia ser ainda um desafio no que diz respeito à resolução de conflitos, todos estes investimentos têm permitido à União Europeia reforçar o seu papel como mediador de conflitos internacionais, bem como a difusão dos seus valores. Isto não implica que a UE não deva desempenhar um papel mais visível na manutenção da paz e da estabilidade no seu próprio continente.

Relativamente à Bósnia-Herzegovina, esta encontra-se ainda como um potencial candidato, atendendo aos progressos lentos, consubstanciados em reformas por vezes hesitantes, e sem perspectivas de adesão nos próximos tempos, uma vez que está longe de cumprir os requisitos que são a pedra angular da adesão.

## Referências Bibliográficas

- Bessa, S., 2010. *A Política Europeia de Segurança e Defesa – a participação portuguesa*. [pdf]. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/8237/1/Inf-554-Sandra%20Bessa.pdf>
- Boutros-Ghali, B., 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*. Report of the Secretary General. Nova Iorque.
- Brljavac, B., 2015. The Europeanization Process of Bosnia and Herzegovina: Between Democracy and Ethnocracy. Disponível em DOI: 10.13140/RG.2.1.2878.6006
- Cardoso, C., et al., 2017. *A União Europeia: História, Instituições e Políticas*. Porto. Edições Universidade Fernando Pessoa.
- Central Intelligence Agency (CIA), 2021. *The World Factbook* [em linha]. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/bosnia-and-herzegovina>. [consultado em 30/06/2021].
- Conselho da EU, 2019. *Bósnia-Herzegovina: Conselho adota conclusões e saúda continuação da presença da Operação EUFOR Althea*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/10/14/bosnia-andherzegovina-council-adopts-conclusions-welcomes-continued-presence-of-operationeufor-althea/> [consultado em 13/06/2021].
- Cutileiro, J., 2000. Bósnia-Herzegovina: contribuição portuguesa para uma solução política. Disponível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1474/1/NeD092\\_JoseCutileiro.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1474/1/NeD092_JoseCutileiro.pdf)

- David, C., 1999. Does Peacebuilding build peace? Disponível em <https://www.jstor.org/stable/44472162>
- Nogueira, J. M. F., coord., 2005. *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa. Instituto da Defesa Nacional/Edições Cosmos.
- Fernandes, L., 2006. Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE. Disponível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1088/1/NeD115\\_LuisLoboFernandes.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1088/1/NeD115_LuisLoboFernandes.pdf)
- Freire, M. R., coord., 2015. *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. 2.ª ed. Coimbra. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Gaspar, C., 2017. Dilemas de Segurança Europeia. Em, I. Ferreira Nunes e V. Rodrigues Viana, coord., *Segurança Europeia*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional. Disponível em <https://novaresearch.unl.pt/en/publications/dilemas-de-seguran%C3%A7a-europeia>
- Gomes, J., 2010. As Missões Internacionais da UE. Disponível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3029/1/NeD126\\_JoaoMiraGomes.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3029/1/NeD126_JoaoMiraGomes.pdf)
- Gross, E., 2012. The end of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina: What lessons for the Common Security and Defence Policy? Disponível em [https://www.files.ethz.ch/isn/144153/pub\\_2687\\_the\\_end\\_of\\_the\\_eu\\_police\\_mission\\_in\\_bh.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/144153/pub_2687_the_end_of_the_eu_police_mission_in_bh.pdf)
- Hazen, J., 2007. Can Peacekeepers be Peacebuilders? Disponível em <https://doi.org/10.1080/13533310701422901>
- Machado, A., 2017. Comunidade Europeia de Defesa (CED). *Euroogle* [em linha]. Disponível em <http://euroogle.com/dicionario.asp?definition=977>
- Maczynska, E. A., 2012. The EUPM and EUFOR Althea missions in Bosnia and Herzegovina: An evaluation. *Graduate Theses, Dissertations, and Problem Reports*, 255. West Virginia University. Disponível em <https://researchrepository.wvu.edu/etd/255>
- Martins, M., 2018. *Da segurança na europa: o paradigma securitário na União Europeia*. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/28459/1/Da%20seguran%C3%A7a%20na%20Europa%20-%20Mariana%20Martins\\_Vers%C3%A3o%20Finaliss%C3%ADma.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/28459/1/Da%20seguran%C3%A7a%20na%20Europa%20-%20Mariana%20Martins_Vers%C3%A3o%20Finaliss%C3%ADma.pdf)
- Moniz, M. L., 2012. *A Política Externa da União Europeia: análise da coerência e eficácia da Política Europeia de Vizinhaça*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, março. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Disponível em [https://run.unl.pt/bitstream/10362/7461/1/Capa\\_DissertacaoMestrado%5B1%5D.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/7461/1/Capa_DissertacaoMestrado%5B1%5D.pdf)
- Nunes, I. F., 2017. A União Europeia como Sistema de Governação Regional no Domínio da Segurança. Em, I. F. Nunes e V. R. Viana, coord., *Segurança Europeia*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 37-74.
- Papakostas, N., 2012. Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement. *L'Europe en Formation*, n.º 364, pp. 215-235. Disponível em DOI 10.3917/eufor.364.0215
- Pridham, G., 2001. *Prospects for Democratic Consolidation in East-Central Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Ramos, C. R., 2005. Teorias da integração europeia: uma breve perspetiva. *Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais*, n.º 2, pp. 327-344. Disponível em <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/672/1/327-344FCHS2005-5.pdf>

- Richmond, O. e Franks, J., 2022. *Liberal Peace Transitions: Between Statebuilding and Peacebuilding*. Edinburgh: Edinburgh University Press. Disponível em <https://doi.org/10.1515/9780748642069>
- Ritscher, A. E., 2001. *Democratization in Bosnia: a more effective role for SFOR*. Monterey, California: Naval Postgraduate School. Disponível em [https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/2673/01Mar\\_Ritscher.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/2673/01Mar_Ritscher.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Rocha, A., 2011. A PCSD como Componente Operacional da Acção Externa da UE: Enquadramento Institucional e Procedimentos. Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/pt/noticias/Documents/NeD129.pdf>
- Sande, P., 2014. Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa. Disponível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/14706/1/SANDEPaulo\\_Pol%c3%adtica%20europeia%20de%20vizinhan%c3%a7a\\_Na%c3%a7%c3%a3o%20e%20Defesa\\_N137\\_p](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/14706/1/SANDEPaulo_Pol%c3%adtica%20europeia%20de%20vizinhan%c3%a7a_Na%c3%a7%c3%a3o%20e%20Defesa_N137_p)
- Soares, A., 2016. O Debate Constitucional na União Europeia: Federalismo e União Europeia. Instituto Português da Relações Internacionais e Segurança. Disponível em [https://www.ipris.org/files/22/F\\_22\\_Federalismo\\_e\\_Unia\\_o\\_Europeia.pdf](https://www.ipris.org/files/22/F_22_Federalismo_e_Unia_o_Europeia.pdf)
- Teixeira, N. S., 2010. O Tratado de Lisboa e a Segurança Europeia. Disponível em [http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri18/RI18\\_05NSTeixeira.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri18/RI18_05NSTeixeira.pdf)
- Teles, P. G., 2006. A PESC nos Tratados: antecedentes e evolução. Disponível em [https://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006\\_3\\_1\\_1.html](https://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006_3_1_1.html)
- Waller, H. M., 2015. Post-Conflict Peacebuilding in Bosnia-Herzegovina. *Honors Theses and Capstones*, 235. University of New Hampshire. Disponível em <https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1238&context=honors>



# *Quis Custodiet Ipsos Custodes?*

## A Política Comum de Segurança e Defesa e a Bússola Estratégica

Hugo Ricardo Silva Esteves  
Pedro Miguel Gil Mendes  
Margarida de Brito Rosa

“Europe needs a soul, an ideal, and the political will to serve this ideal”  
Robert Schuman

### Introdução

É nosso desiderato abordar a temática da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), analisando-a, bem como, a questão conceptual da *Bússola Estratégica* a ser implementada, versando ambas noções vetustas como a cooperação em matérias militares e políticas entre pares europeus.

Deste modo, importa analisar a origem da PCSD, conhecer a sua base jurídica e instrumentos de que dispõe, verificar as suas valências e limitações e concluir que alterações podem surgir com a implementação futura da *Bússola Estratégica*.

É pertinente, face à conjectura geopolítica que se afigura no horizonte, contemplar estas questões, não só pela origem da União Europeia, como polo dinamizador da procura e manutenção da paz, mas também, pela preponderância que procura obter como mais-valia em questões de segurança, defesa e gestão de crises.

Aludindo ao título do nosso labor, se cada Estado-membro é o seu vigia, quem vigia o vigia? Poderá o conjunto de Estados-membros assumir plenamente essa vigília? Poderá a *Bússola Estratégica* auxiliar nesse sentido? Que alterações se propõe a encetar? Quais as valias da PCSD nessa dinâmica?

Estas foram algumas das premissas que nortearam a consecução deste trabalho.

### A Política Comum de Segurança e Defesa, da sua Génese à Hodiernidade

Ao abordar a temática da PCSD importa analisar de onde viemos, quem somos e para onde vamos. Assim, finda a Segunda Guerra Mundial, são várias as tentativas de cooperação de diversas dinâmicas que proliferam na esfera europeia, dos quais se destaca,

para o presente trabalho, a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1957, através do Tratado de Roma, que originou o Mercado Comum Europeu e que incrementou o *soft power* da CEE. Mais tarde evoluiu-se da cooperação informal para a institucionalização e, posteriormente, em direção ao Ato Único Europeu (AUE).

De destacar a assinatura do Tratado de Maastricht – Tratado da União Europeia (TUE) –, em 1992, que consolidou o Mercado Único, assente, em quatro pilares: a livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais.

Para além deste carácter reformador em termos económicos, são reforçados de igual modo, outros domínios como o político, o diplomático e o securitário, por intermédio da Ação Externa da União, estatuída no Artigo 21.º do TUE (Jornal Oficial da União Europeia, 2016).

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, com origem nos informes sobre a Cooperação Política Europeia, viu a sua preponderância reforçada nas dinâmicas do TUE, que muniu a PESC de instrumentos e meios jurídicos de carácter específico que complementaram quer o raio de ação quer a relevância como mecanismo europeu.

Segundo Paula Vaz Freire (2002, p. 58), “Os fundamentos justificativos da criação de uma política externa e de segurança comum radicam sobretudo na consciência de que uma crescente, e cada vez mais consolidada, integração a nível económico, que faz da Europa uma das grandes potências económicas mundiais, deve fazer-se acompanhar do protagonismo político correspondente a esse estatuto (...) a PESC deve funcionar como um instrumento necessário para que a União exprima internacionalmente as suas posições a uma só voz, isto é, demonstrando a mesma vontade política”.

A competência da UE em matérias do foro de política externa e de segurança comum abrange todos os seus domínios, inclusive a definição gradual de uma política comum de defesa, patente no Artigo 24.º, n.º 1 do TUE (Jornal Oficial da União Europeia, 2016).

No quadro dos princípios e objetivos da sua ação externa, a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento da solidariedade e de uma política mútua entre os Estados-membros, na identificação de questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente na ação dos referidos Estados-membros, conforme refere o Artigo 24.º, n.º 3 do TUE (Jornal Oficial da União Europeia, 2016).

O Tratado de Amesterdão visou clarificar dinâmicas securitárias existentes, nomeadamente com a PESD e com a Cimeira de Saint-Malo, de 1998, onde os britânicos defendiam o estabelecimento de capacidades europeias militares autónomas e credíveis, mas ao mesmo tempo, referiram que não viam vantagens na duplicação da estrutura militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), reafirmando desta forma indireta que a sua defesa se continuaria a sustentar na Aliança Atlântica e que as novas capacidades europeias seriam destinadas a ações de segurança – Missões de Petersberg, ainda que reforçadas.

Evidenciou-se, a necessidade de deter capacidades para uma ação autónoma, apoiada por forças credíveis, a fim de fazer ouvir a voz da União, bem como, contribuir para a sua

vitalidade, fundamentando assim a noção da defesa coletiva dos seus Estados-membros.

Foi neste ambiente de avanços e recuos que finalmente são criados um Comité Militar, um Estado-Maior e um Comité Político de Segurança (COPS), que será institucionalizado pelo Tratado de Nice em 2001 e, em dezembro desse mesmo ano, a UE declara oficialmente operacionais as suas capacidades militares e é oficializada a PESD.

Momento histórico relevante na evolução desta política de integração é o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, acontecimento que mudou o sistema internacional.

Posteriormente surge a Estratégia Europeia de Segurança (EES), em 2003, revestindo a PESD existente de substância mais formal e de carácter estratégico. Contudo, é com o Tratado de Lisboa, assinado em 2007, mas que só entra em vigor em 2009, que surge um novo paradigma, com a PESD a dar lugar à PCSD que estabelece o quadro vigente para as estruturas políticas e militares da União, e para as suas intervenções e operações civis e militares no estrangeiro.

Ainda durante esta fase, importantes desenvolvimentos foram tecidos ao nível da cooperação em matérias de defesa entre Estados-membros, com a intensificação de colaboração neste domínio, bem como, uma reconhecida necessidade de coordenação, investimento e desenvolvimento em capacidades de defesa, tendo sido criado o mecanismo PESCO (Permanent Structured Cooperation), a Cláusula de Defesa Mútua, o alargamento das Missões de Petersberg, e a criação da Agência Europeia de Defesa (Assembleia da República, 2008).

À semelhança do verificado à data do TUE, a UE verifica que fruto das crescentes políticas isolacionistas dos seus aliados, e da lacuna no seu instrumento de poder relativo ao âmbito militar, urge capacitar militarmente a UE enquanto ator internacional.

Face a esta nova dinâmica, foi apresentado ao Conselho Europeu, em 2016, uma nova Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, denominada de *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, com o propósito de incrementar a segurança e defesa do espaço europeu e dos seus cidadãos, sustentada em capacidades militares credíveis, com base em aspetos tecnológicos e industriais inovadores, contudo, sustentáveis (UE, 2016).

De mencionar ainda que as conclusões do Conselho sobre a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia traduziram-se em iniciativas políticas e ações concretas, centradas nas cinco prioridades para a ação externa da UE identificadas na estratégia: reforçar a segurança e a defesa; investir na resiliência dos Estados e das sociedades a leste e a sul da UE; desenvolver uma abordagem integrada dos conflitos e das crises; promover e apoiar as ordens regionais de cooperação; e reforçar uma governação mundial com base no direito internacional, incluindo os princípios consagrados na Carta das Nações Unidas e no Ato Final de Helsínquia.

A este respeito, o Conselho salienta a necessidade urgente de nos centrarmos na migração, bem como na luta contra o terrorismo e as ameaças híbridas, e para a consequente necessidade de apoiar os Estados-membros. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) serão uma dimensão transversal de todo este trabalho. Os direitos humanos, bem como os direitos da mulher, a paz e a segurança, a igualdade de género e

o empoderamento das mulheres continuarão a ser integrados nos domínios de ação (Conselho sobre a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, 2016).

Iremos seguidamente analisar a base jurídica e algumas disposições que revestem a PCSD.

## **Base Jurídica e Disposições da Política Comum de Segurança e Defesa**

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, surge o conceito de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), estabelecendo “um quadro de interesses comuns de segurança e defesa dos Estados membros, incluindo cláusulas de defesa mútua e de solidariedade, que preveem ações coletivas de assistência mútua, bem como os mecanismos de cooperação reforçada e de cooperação estruturada permanente” (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, p. 22).

Desta forma, a PCSD estatuída no Tratado de Lisboa, entre os Artigos 42.º a 46.º, da Secção 2, do Capítulo 2, bem como nos Protocolos números 1, 10 e 11 e nas Declarações n.º 13 e 14.

Conforme descrito no Artigo 42.º e 43.º do Tratado de Lisboa “a política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares”, com a possibilidade de empenho em missões externas de manutenção da paz, prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional, tendo por base as capacidades fornecidas pelos Estados-membros, com respeito nas suas políticas de segurança e de defesa, bem como, pelas obrigações decorrentes da NATO, nomeadamente, “ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos”.

É ainda introduzida uma cláusula de defesa mútua em que “se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o Artigo 51.º da Carta das Nações Unidas” e uma cláusula de solidariedade em caso de catástrofes naturais, provocadas pelo homem ou em caso de atentados terroristas.

Com o objetivo de promover a orientação de recursos para os interesses coletivos, no n.º 6 do Artigo 42.º, os Estados-membros “cujas capacidades militares preenchem critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União”, bem como o mecanismo das cooperações reforçadas, como extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos tratados de Amesterdão e Nice a outras áreas e em particular na PESC (Teixeira, 2010).

Em concordância com o Artigo 42.º e 45.º, a competência decisória no âmbito destas políticas são do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia, através de

deliberação unânime, salvo exceções relacionadas com a Agência Europeia de Defesa (AED).

Por consequência e para cumprimento desta política, conforme o n.º 3 do Artigo 42.º, os Estados-membros comprometem-se à melhoria progressiva das suas capacidades militares, dispondo ainda da AED que, com um papel ampliado, “identifica as necessidades operacionais, promove medidas necessárias para as satisfazer, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa, participa na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e presta assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares”.

No que concerne às despesas administrativas, o Artigo 41.º define que as despesas administrativas “em que incorram as instituições por força da aplicação do presente capítulo ficarão a cargo do orçamento da União”, bem como as despesas operacionais, salvo operações com “implicações no domínio militar ou da defesa e nos casos em que o Conselho, deliberando por unanimidade, decida o contrário”.

É ainda reforçada pelo Artigo 21.º do Tratado de Lisboa, a promoção de soluções multilaterais para os problemas comuns, no âmbito das Nações Unidas, bem como uma ação externa com base numa cooperação multilateral.

Assim, destacam-se “três elementos inovadores merecem destaque”: “a flexibilização da cooperação no domínio da defesa”, a «cláusula de defesa mútua» e “a agilização da tomada de decisão, através da introdução da maioria qualificada (estabelecimento da cooperação estruturada permanente), e o financiamento de missões” (Brandão, 2010).

A fim de permitir que a União Europeia assumisse plenamente as suas responsabilidades de gestão de crises e atue como um ator de segurança global, os Estados-membros da UE decidiram estabelecer diversas estruturas políticas, militares e civis permanentes, como o Comité Político e de Segurança (CPS), responsável pela PESC e PCSD da UE, e o Comité Militar da União Europeia (CMUE), dirigente de todas as atividades militares no contexto da UE e responsável pelos pareceres e recomendações militares ao CPS.

## **Política Comum de Segurança e Defesa, Valências e Limitações**

A tocante das valências da PCSD, esta almeja um papel de liderança nas operações de manutenção de paz, prevenção de conflitos, bem como, na contribuição para o fortalecimento da segurança internacional contemplando, de igual modo, a gestão de crises.

Segundo Hazelzet (2013), esta noção é substanciada pela análise das intervenções nos últimos anos, no âmbito da PCSD, ao afirmar “An analysis of EU civilian and military interventions over the past ten years shows that the EU – despite relatively small and often short interventions – was often able to tip the scales in times of conflict. The EU mainly brought a decisive contribution in three types of situations: the EU was willing and capable to act (i) where other organizations were not. (ii) when there was a specific demand for it to intervene. (iii) in low, to medium intensity conflict environments”.

Amparada numa *Comprehensive Approach* (CA), a PCSD pretende originar uma resposta unívoca, concertada pelos seus Estados-membros, assente em três pilares: proteger a UE e os seus cidadãos; dar resposta aos conflitos e crises externas; e reforçar as capacidades dos nossos parceiros.

**Figura 1**  
Missões e Operações da PCSD em 2017



Fonte: Serviço de Ação Externa da UE, s.d.

A este respeito, Biscop e Norheim-Martinsen (2012), citando Richard Rowan, referem-se à CA, a uma possível cultura estratégica europeia comum e à natureza das intervenções no âmbito da PCSD, maioritariamente civil (ver Figura 1), o que apela de igual forma à natureza do ator, leia-se União Europeia, a sua génese centrada na procura e manutenção da paz. Afirmam os autores supramencionados, “this comprehensive approach has become a rather powerful focal point around which to build a European strategic culture. First, it fits well into the conventional narrative of the European integration process as a project for peace by underlining the military dimension’s secondary nature – that is, the EU prefers to act using its traditional strengths as a non – military power and has successfully done so in the past «making a reality of the vision of a united and peaceful continent», but must also be able to use force to tackle emerging crises in its neighborhood and beyond. It has a stated non-aggressive purpose and has allowed the EU, at least until recently, to portray itself, in the words of Richard Gowan, as a «benign

interventionist», perhaps not devoid of, but somewhere above the national interest. Second, acting comprehensively represents a source of a strategic «self» for a peaceful Europe without enemies. As such, a contrasting «other» is typically found in the United States, but without having to resort to the kind of negative stereotype imaging of an adversary that has often dominated national strategic cultures in the past. Third, the comprehensive approach underlines that CSDP represents something different and that it does not duplicate NATO”.

**Figura 2**  
**Vantagens Económicas em Cooperar em Questões de Defesa**



Fonte: Serviço de Ação Externa da UE, s.d.

Esta concertação remete-nos para esforços no sentido de evitar a duplicação de meios e poder criar vantagens económicas e orçamentais oriundas desta cooperação (ver Figura 2), a fim de poder promover efetivamente os Direitos Humanos através de uma abordagem multilateralista e operacionalizando questões de segurança e de defesa – pese embora, os diferentes interesses nacionais e estratégias de cada Estado-membro – nessas intervenções.

Contudo, importa analisar o âmbito das operações efetuadas, nomeadamente em África, contrapondo com uma maior preocupação com o ressurgimento de movimentações por parte da Federação Russa e a aferir a adaptabilidade e capacidade de intervenção das operações neste aspeto.

Biscop (2009), questiona “Currently existing plans are too much of a paper exercise: it is far from clear which capabilities are effectively available for collective defence. How many forces should the EU-27 be able to muster for crisis management and long-term peacekeeping? For which priorities? What reserves does that require? And what are the needs of collective defence?”.

Outra característica a considerar como eventual limitação, prende-se com a relativa juventude da PCSD face a políticas seculares nacionais neste domínio. Importa, de igual

forma, considerar o facto de os diversos orçamentos nacionais no espectro da defesa e segurança não se traduzirem logicamente em orçamentos comuns ou em incrementos de capacidade em matérias da PCSD.

Apesar da resposta concertada que a PCSD invoca, a mesma não se reveste de carácter legal efetivo, sendo apenas uma diretriz política, dado que uma das grandes limitações se prende com o seu carácter intergovernamental por oposição a supranacional.

No campo teórico, existem duas correntes de pensamento contrastantes. O Construtivismo, que “argue that CSDP provides evidence of the development of a European ‘strategic culture’ and the ‘Europeanization’ of national defence and security policies. From this perspective, normative convergence between national strategic cultures is taking place, around the key security challenges of the post-Cold War era and the instruments which should be deployed in response. While national strategic cultures retain a high-level of rigidity, slowing convergence, Constructivist accounts of European Defence Cooperation are broadly optimistic that the state will be able to escape the pervasive effects of anarchy by establishing supranational institutions” (Dyson e Konstadinides, 2013), por oposição ao Neorealismo, que alude a “the context of an anarchic and uncertain international system, states focus above all else on protecting their relative economic and military power. As a consequence, states exhibit a high-level of reticence to cede sovereignty in defence policy due to the significant potential negative ramifications of abandonment by Alliance partners. The presence of this so-called «Alliance Security Dilemma», leads Neorealist scholars to the conclusion that we are unlikely to see a shift toward integration in defence policy and that the pooling and sharing of capabilities and forces will be limited” (Dyson e Konstadinides, 2013).

Este dilema securitário – onde uma ação por parte de um Estado para aumentar a sua segurança pode ser contrária à estratégia comum e acabar por diminuir, ao invés de aumentar, a segurança a que originalmente se propunha – e as constantes mudanças no panorama geopolítico, podem criar entropias nas dinâmicas da PCSD, dificultando o *pooling and sharing*, e por consequência, as suas totais capacidades.

Dyson e Konstadinides (2013), expressam que, “European defence cooperation is therefore, likely to remain bilateral and sub-regional, with negative ramifications for Europe’s power and influence in the international system”.

Contudo, poderá a *Bússola Estratégica* oferecer novas oportunidades neste sentido?

## A Bússola Estratégica

A competição geopolítica confronta a Europa com a sua própria diversidade em termos estratégicos, de cultura, de segurança e consequentes capacidades, afigurando-se a *Bússola Estratégica* como iniciativa preponderante na configuração da defesa e segurança europeia.

A tímida postura da União Europeia neste domínio tem levado a que parte da comunidade internacional pronuncie a ausência de uma atuação efetiva, eficiente e eficaz enquanto ator global de relevo promotor da paz, segurança e estabilidade internacional.

Neste sentido, tem sido feita pressão para a adoção de uma estratégia mais ambiciosa, realista e concertada.

Confrontados com a necessidade de criar uma nova estratégia para a PCSD, os ministros da Defesa da União Europeia têm-se empenhado no desenvolvimento de um acordo jurídico-político denominado de *Bússola Estratégica* introduzido na agenda europeia em junho de 2020, durante a Presidência Alemã do Conselho da União Europeia.

Encontra-se em curso um processo que respeita três fases, acompanhadas de diálogo, negociação e apresentação de resultados:

- Análise de ameaças à UE;
- Estabelecimento de objetivos estratégicos para reforçar a UE enquanto ator de segurança e defesa;
- Criação de orientações políticas para procedimentos de planeamento militar (Ungureanu, 2021).

Numa altura em que a Europa vê o retorno de uma guerra no seu seio, a Bussola Estratégica propõe um plano de ação ambicioso de forma a reforçar a política de segurança e defesa europeia até 2030, almejando tornar a UE uma provedora de segurança mais capacitada.

A par da *Comprehensive Approach*, anteriormente referida, a *Bússola Estratégica* revestiu-se de uma abordagem holística, contudo capaz de complementar a PCSD, numa *Integrated Approach*.

O relatório *The EU's Strategic Compass for security and defence: Squaring ambition with reality* (Zandee, Stoetman e Deen, 2021) na ótica dos autores alude a “A true European capability-driven approach requires integrated organisation models in which planners take both multinational and national needs and requirements into account”.

A Presidência Portuguesa identificou três vetores consensuais a nível europeu a tocante do documento em apreciação. Primeiramente, a conclusão do documento é crucial para a sua relevância, face ao contexto de competição geoestratégica crescente e de desenvolvimentos disruptivos quanto a inovações tecnológicas.

De seguida, o reconhecimento da defesa como essencial para lidar com crises emergentes complexas, eventos securitários e dinâmicas afetas a domínios comuns, como o marítimo, o espacial e o ciberespaço.

De igual forma, a garantia de acesso a capacitadores estratégicos, permitindo um maior desempenho da EU, sendo clara a necessidade de investir na capacidade de mitigar efeitos disruptivos nas tecnologias e interoperabilidade entre aliados.

Contudo, três outras áreas demonstram necessitar de clarificação e concordância. Nomeadamente, limitações a respeito do nível de materialização das ambições da UE quanto à geração de força e planeamento e condução de missões no âmbito da PCSD. Devendo-se, em parte, à lacuna que remete à falta de capacitadores estratégicos, ao qual a premência de melhores qualificações a respeito do MPCC (*Military Planning Conduct Capability*) e de diálogo com o SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) se tornam evidentes.

Concomitantemente, as implicações a nível da autonomia estratégica europeia devem ser tidas em conta, para que não afetem as relações com a NATO e os EUA. Ao mesmo tempo, é necessário algum grau de especialização em determinados vetores, como é o caso de Portugal e a segurança marítima. No entanto, essa especialização deverá ser voluntária por natureza e não imposta (Nunes, 2021).

**Figura 3**  
**Developing a Strategic Compass to Guide our Actions**



Fonte: EUDefense, 2021.

Para além de um conjunto de elementos introdutórios e desta visão integrada, que estabelecem aquilo que são as principais ambições e objetivos de relevância estratégica, o plano aborda inicialmente quatro áreas de matérias interligadas entre si: gestão de crises, resiliência, desenvolvimento de capacidades e de parcerias (ver Figura 3).

Segundo os autores Mölling e Schütz (2020), na tocante da gestão de crises, impera a necessidade de coragem para abordar as questões estratégicas mais controversas e priorizar a tomada de ação.

A fim de corrigir os dois aspetos fulcrais neste assunto, nomeadamente “There are two risks attached to the work in the crisis management basket. One is to get stuck in meta-debates, such as on strategic autonomy. The other is to get lost in micro-dossiers, such as refining concepts for EU training missions”.

A respeito da gestão de crises, a vontade política dos Estados-membro é fulcral, pelo que, uma avaliação clara das ameaças em conjunto com os meios militares e civis para as enfrentar se tornam evidentes. Uma abordagem comum leva em conta diferentes perceções da ameaça baseada no enquadramento e contexto que afeta cada Estado.

Um dos desafios a ultrapassar pela *Bússola Estratégica* reflete esta diferente mundivisão e como conciliá-la, sem perder utilidade prática, um determinado grau de unidade estratégica, envolvendo a sociedade civil neste debate e respetivos setores.

Uma cultura colaborativa diferenciada deve repercutir-se no complexo de tomada de decisão da UE tornando-o mais lesto sem perder, contudo, a sua capacidade de resposta a eventos de crise internacional. Esta atuação a nível internacional apresenta um obstáculo do ponto de vista operacional, pelo que a PCSD requer uma abordagem flexível e integrada com diferentes perspetivas de segurança e defesa dos seus participantes. O que se reveste da necessidade de uma cultura estratégica comum, que incide na gestão das carreiras e profissionalização nos setores afetos à segurança e defesa europeia.

As atuais estruturas de comando e controlo não correspondem ainda ao nível de ambição da UE, pelo que é imperativo abordar esta questão, bem como, o investimento tecnológico e industrial de forma a garantir uma harmonização de equipamentos no setor da defesa garantido a égide de conjunto singular de equipamentos.

Quanto a resiliência, devido à abrangência do conceito, torna-se necessário definir as áreas de intervenção da UE e saber identificar áreas de intervenção política e garantir a sua coerência e eficiência, não pondo em causa outras áreas de ação política.

Esta vertente é talvez uma das mais complexas, pelo seu alcance, muito para além das fronteiras geográficas da UE, e das suas idiossincrasias internas e externas.

Contemplando infraestruturas críticas, alterações climáticas, componentes de segurança marítima, linhas de comunicação, passando pelo ciberespaço, a Comissão Europeia apoiou o desenvolvimento de uma *Cyber Security Strategy* e a adoção de um “Action Plan and Synergies between space and Defence, Cyber Defense Research, Innovation and Capabilities”, ao mesmo tempo que desenvolve esforços cooperativos na vertente UE-NATO com o documento *Structured EU-NATO Dialogue on Resilience* com objetivos em matérias de desinformação, ameaças híbridas e exercícios de mobilidade militar (Nunes, 2021).

Quanto ao desenvolvimento de capacidades, a *Bússola Estratégica* deve providenciar orientações estratégicas e políticas no contexto de planeamento e ação face a crises externas.

A dimensão militar da gestão de crises torna-se essencial para identificar os ativos, tipologia de missões e o tempo necessário para desenvolver as operações necessárias, tornando prioritário a questão do planeamento e o desenvolvimento de capacidades de modo a concluir o *EU Level of Ambition and Coordinated Annual Review in Defense* e traçando paralelos entre capacidades, ameaças, contribuições e ferramentas.

A cooperação na dimensão da segurança interna, ministérios, agências e atores da PCSD deve ser integrada na *Bússola Estratégica*, de modo a incorporar os vários aspetos e aumentar a resiliência.

Na vertente das parcerias, a *Bússola Estratégica* oferece orientações quanto à autonomia estratégica e no processo de arquitetura de segurança europeia. A questão de quem serão os parceiros com os quais dialogar, quer de forma bilateral ou multilateral, torna-se mais relevante neste quadro.

No que concerne à NATO, passos concretos são necessários para melhorar a cooperação militar, partilha de informação, gestão de crises e recursos. No campo da

cooperação estratégica e política com as Nações Unidas, das 17 missões da PCSD, 13 são em cooperação com as Nações Unidas, pelo que urge melhorar os elementos existentes.

A *Bússola Estratégica* deve, de igual modo, contemplar cooperação com a África, Ásia e outras regiões de interesse, como as parcerias já efetuadas com o Canadá, EUA, Noruega, tal como uma abordagem equacionada de modo a incluir o Reino Unido e uma miríade de ações e operações na América Latina e Europa do Leste (Nunes, 2021).

O documento da *Bússola Estratégica* contempla quatro pilares: *Act*, *Secure*, *Invest*, *Partner*.

Desta forma na vertente de *Act*, pretende estabelecer uma forte *EU Rapid Deployment Capacity* com até 5.000 operacionais para diferentes tipos de crises e preparar para mobilizar 200 peritos no âmbito da PCSD no prazo máximo de 30 dias em vários ambientes complexos. Foca também a melhoria da mobilidade militar, a execução de exercícios militares numa multiplicidade de cenários e o reforço das componentes da PCSD, tornando mais flexível o processo de tomada de decisão, utilizando o apoio total dos parceiros da *European Peace Facility*.

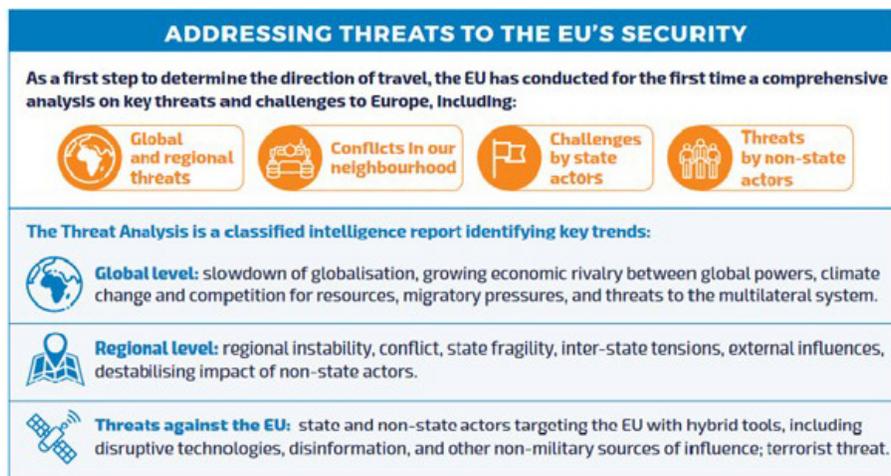
No campo *Secure*, de forma a reforçar e antecipar respostas a ameaças emergentes aos interesses securitários da UE, o documento contempla uma melhoria das capacidades analíticas de *intelligence*, com o desenvolvimento de uma equipa de resposta e ferramentas híbridas e com uma panóplia de instrumentos para detetar e responder a essa tipologia de ameaças.

Interessa desenvolver ferramentas de ciberdiplomacia aliadas a políticas para responder a ciberataques, uma estratégia espacial de defesa e segurança europeia, reforçando e ampliando o contributo da Europa como ator de relevo em matéria de segurança marítima e de combate à desinformação.

Nos domínios do *Invest*, os Estados-membros devem expandir, os orçamentos referentes à defesa, igualando a ambição coletiva de reduzir a distância entre capacidades críticas civis e militares, providenciando incentivos para desenvolver capacidades colaborativas e investir na geração de forças em diversos teatros, aumentando com a interação da sociedade civil neste vetor a capacidade de inovação.

Na vertente *partners*, a *Bússola Estratégica* reforça parcerias com parceiros regionais, Nações Unidas e NATO, desenvolvendo acordos com aliados e parceiros estratégicos que partilham perceções semelhantes, incrementando o diálogo, cooperação e participação de missões de PCSD (EU, 2022).

Figura 4  
Addressing Threats to the EU's Security



Fonte: EUDefense, 2021.

No que respeita às ameaças, são assinaladas ameaças e riscos vindos de vários quadrantes e de vários tipos – globais, regionais ou de vizinhança –, promovidos por atores estatais ou não-estatais (ver Figura 4).

A relação com o parceiro transatlântico tem registado diferenças significativas com a mudança de administração. A administração Biden tornou claro que são fundamentais para si os processos de consulta e de diálogo com a UE juntamente com os parceiros e aliados europeus na NATO. Isto não significa que haja uma harmonia perfeita, mas uma vontade de parte a parte para o desenvolvimento de respostas comuns na medida em que há um espectro muito alargado de partilha de valores e interesses comuns.

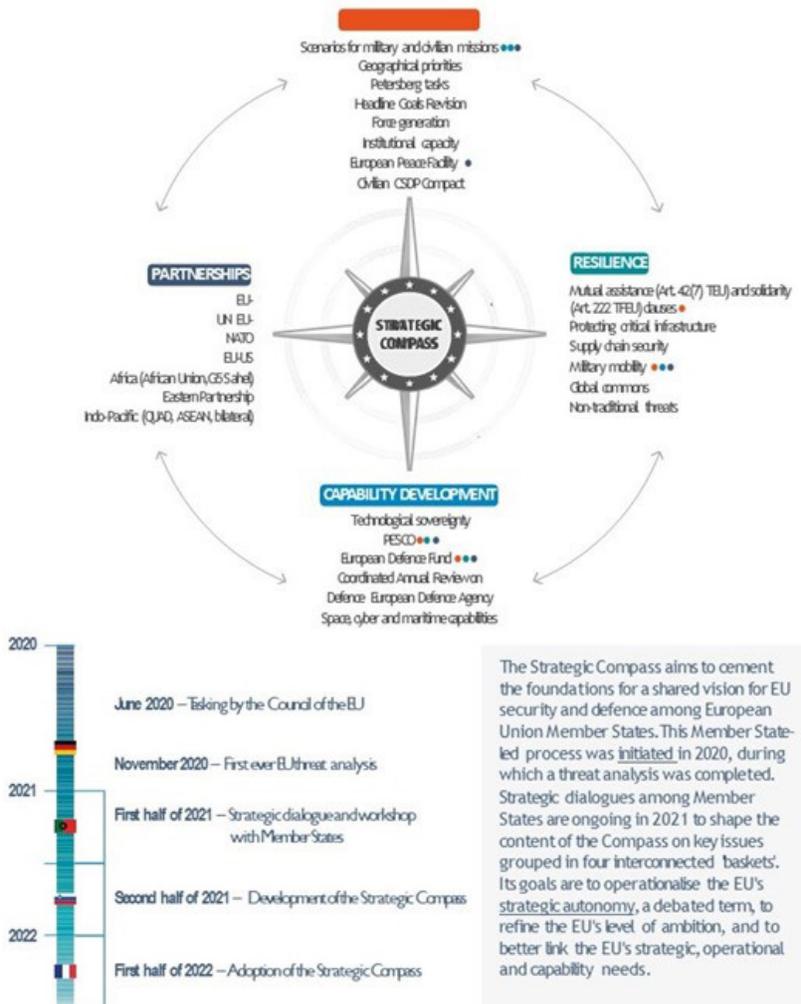
Em segundo plano surge a China, com quem se trava uma relação multidimensional com aspetos em que a abordagem é concorrencial e outros em que há contacto para relacionamento.

Dada a competição geopolítica existente, a relação da UE com os Estados Unidos terá em conta a relação dos Estados Unidos com a China (Ferreira, 2021).

Já o Reino Unido, que enquanto membro detinha o terceiro orçamento de defesa mais elevado, continuará a ser um importante interlocutor com o qual não será difícil promover uma boa plataforma de comunicação e entendimento, apesar da sua saída da UE, especialmente no que respeita ao tratamento de valores e de interesses comuns.

Figura 5  
The European Union Strategic Compass Process

## The European Union's 'Strategic Compass' process



Fonte: European Parliament Research Service, 2021.

De salientar, ainda, a importância da participação neste processo de instituições como o Fundo Europeu de Defesa, a Agência Europeia de Defesa, a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) e a Revisão Anual Coordenada sobre Defesa (ver Figura 5).

Num mundo complexo e de novas ameaças e desafios crescentes, a *Bússola Estratégica* espelha uma necessidade específica do momento que vivemos.

Visto como um dos planos mais ambiciosos para unificar a resposta da UE, a sua importância resulta da ambição e da necessidade da UE ser um ator geopolítico (Ferreira, 2021 *apud* Cravinho, 2021) capaz de enfrentar e combater tais adversidades, de forma a proteger os seus cidadãos, a melhorar a sua autonomia estratégica e a ser um provedor de segurança.

## Conclusão

Ao refletir sobre o presente tema, verifica-se que as questões relacionadas com a segurança e defesa da UE são questões que acompanham os Estados-membros desde a génese da comunidade.

Contudo, fruto de ser uma questão vital para a soberania dos diversos Estados-membros, bem como da existência de outras alianças, como a NATO, que dirimiam esta problemática, esta fase de integração europeia foi adiada relativamente às demais.

A volatilidade do cenário internacional, intimamente relacionada com o surgimento e evolução imprevisível e dinâmica de aspetos de índole política, económica, cultural, social, militar e tecnológica, justifica a constante alteração de um ambiente estratégico.

Com o aparecimento de ameaças como o terrorismo em larga escala, os fundamentalismos, políticas nacionalistas e isolacionistas e o armamento sofisticado, verificou-se que as exclusivas utilizações da diplomacia, no seu sentido mais clássico, da economia e da componente informacional, não garantem os objetivos da UE, pelo que é necessário estar dotada de um aparelho militar capaz, como instrumento de poder.

A PCSD é, sem dúvida, um passo numa maior concordância e participação coletiva da defesa europeia, contudo, subsistem ainda algumas limitações próprias de uma matéria complexa que versa temas de importância vital para os diversos intervenientes. Como questões pertinentes à defesa, segurança e soberania e à sua eventual erosão.

Ainda assim, o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido e apresentado no âmbito da *Bússola Estratégica* mostra-se favorável e promissor no que concerne à resolução de alguns desafios existentes no atual panorama e à capacidade de suprir algumas lacunas da PCSD.

Desenvolvimentos recentes, como o pacto comercial – AUKUS – sobre a aquisição de submarinos, que comporta participação dos EUA, em detrimento da França, demonstra a importância de uma decisão da UE quanto à sua capacidade e autonomia de defesa.

Parece-nos evidente que a UE se encontra numa encruzilhada, com um panorama geopolítico que se afigura desafiante face à viragem de foco do grande aliado americano e o seu digladiar constante com a potência reemergente que desafia a hegemonia americana instalada desde 1945, a China. Cenário este, de perda de centralidade nos apoios e foco americano, que contrasta com o cenário da região Indo-Pacífico.

É sem dúvida tempo de tomar decisões quanto à temática em estudo, correndo o risco de ver a UE perder preponderância (leia-se *actorness*) no tabuleiro internacional.

Citando Josep Borrell, chefe da diplomacia europeia, relativamente ao AUKUS “Um acordo desta natureza não é cozinhado de um dia para o outro, demora algum tempo. E,

apesar disso, a União Europeia não foi consultada. Isto força-nos, novamente – e é um bom momento para lembrarmos isso –, a refletir sobre a importância de avançar na questão da autonomia estratégica da União Europeia. É uma nova prova de que temos de existir por nós próprios” (Euronews, 2021).

No entanto, como um dos grandes obstáculos mantem-se a falta de vontade política para perscrutar essa nova dinâmica securitária futura. Instada a responder num recente discurso sobre o estado da União, Ursula von der Leyen, referiu que era necessário a criação de uma União de Defesa Europeia e que uma resposta unívoca é obstaculizada constantemente pela falta de vontade política. Nas palavras da própria, “You can have the most advanced forces in the world – but if you are never prepared to use them – of what use are they? What has held us back until now is not just a shortfall of capacity – it is the lack of political will” (European Commission, 2021).

Algumas das questões às quais se espera uma resposta face à *Bússola Estratégica* recaem sobre as vertentes singulares da política externa dos Estados-membros por oposição a uma maior concordância estratégica. De igual forma, que impacto terá a recente decisão alemã de investir na defesa, trazendo de volta fantasmas do dilema alemão – em que uma Alemanha débil é uma vulnerabilidade, mas forte é uma ameaça aos vizinhos – e trazendo possíveis indícios de mudança à ordem internacional.

Importa ainda, verificar quais os impactos do conflito na Ucrânia na perceção de defesa e segurança da União, como por exemplo a vaga de migrantes e refugiados.

Concomitantemente, o atual conflito na Ucrânia realça a preponderância da NATO – que Emmanuel Macron chegou a decretar a “morte cerebral” – e mina uma autonomia estratégica de defesa que não contemple uma cooperação estruturada e sinergias com a NATO que não implique duplicações.

Em conclusão, o futuro dependerá de uma maior aposta em capacidades e na transposição do consenso dialogado em ação efetiva, dado que sem capacidades não existe defesa, e sem defesa não há segurança nem é garantida a paz e a estabilidade.

## Bibliografia

- Assembleia da República, (2008). *Tratado de Lisboa*. (Versão Consolidada). (online). Recuperado de [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf)
- Biscop, S. e Norheim-Martinsen, P. (2012). *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy - Theory in Action*. Hampshire, UK. Palgrave Macmillan.
- Biscop, S. (2009). *From ESDP to CSDP: Time for some Strategy*. (online). Recuperado de <https://www.diploweb.com/From-ESDP-to-CSDP-Time-for-some.html>
- Brandão, Ana Paula (2010). *O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE*, Relações Internacionais, março 2010, pp. 049-063.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013.

- Conselho da União Europeia (2016). *Conclusões do Conselho sobre a Estratégia global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia*. (online). Recuperado de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/pt/pdf>
- Dyson, T., e Konstantinides, T. (2013). *Understanding the Limitations of the EU's Common Security and Defence Policy*. (online). Recuperado de <https://www.e-ir.info/2013/09/26/understanding-the-limitations-of-the-eus-common-security-and-defence-policy-a-legal-perspective/>
- EU, (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. (online). Recuperado de [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)
- EUDefence, (2021). *Towards a Strategic Compass*. (online). Recuperado de [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards\\_a\\_strategic\\_compass.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards_a_strategic_compass.pdf)
- Euronews, (2021). *UE critica pacto EUA-Reino Unido-Austrália*. (online). Recuperado de <https://pt.euronews.com/2021/09/16/ue-critica-pacto-eua-reino-unido-australia>
- European Commission, (2021). *2021 State of the Union Address by President von der Leyen*. (online). Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701)
- European Parliament Research Service, (2021). *The European Union Strategic Compass Process*. (online). Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/EPRS\\_Strategic\\_Compass\\_final.pdf](https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/EPRS_Strategic_Compass_final.pdf)
- Ferreira, L. P. (2021). *Bússola estratégica da UE ganha forma em Queluz*. (online). Recuperado de <https://www.dn.pt/politica/bussola-estrategica-da-ue-ganha-forma-em-queluz-13606894.html>
- Freire, P. (2002). *Os novos passos da integração europeia*. Vislis Editores.
- Hazelzet, H. (2013). *The added value of CSDP operations*. European Institute for Security Studies. September. (online). Recuperado de [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFfiles/Brief\\_31.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFfiles/Brief_31.pdf)
- Jornal Oficial da União Europeia (2016). *Tratado da União Europeia* (Versão Consolidada). (online). Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF)
- Mölling, C. e Schütz, T. (2020). *The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets*. DGAP Report, November, N 13. German Council on Foreign Relations.
- Nunes, I. (2021). *Strategic Compass – The Way Ahead*. Report of the international conference organized at the National Defence Institute (IDN) on 1 June 2021 under the framework of the Portuguese Presidency of the Council of the European Union.
- PPUE, (2021). *Workshop de Ministros da Defesa da UE sobre a Bússola Estratégica*. (online). Recuperado de [https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias\\_fa/Paginas/Workshop-de-Ministros-da-Defesa-da-UE-sobre-a-Bussola-Estrategica.aspx](https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias_fa/Paginas/Workshop-de-Ministros-da-Defesa-da-UE-sobre-a-Bussola-Estrategica.aspx)
- Répubblica Portuguesa (s.d.). *Política Comum de Segurança e Defesa*. (online). Recuperado de <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/duc/pcsd>
- Tratado de Lisboa – *Jornal Oficial da União Europeia*, C 306 de 17 de dezembro de 2007.
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – *Jornal Oficial da União Europeia*, C 202 de 07 de junho de 2016.

- Teixeira, Nuno Severiano (2010). *A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa*, Relações Internacionais, março 2010, pp. 021-029.
- UE [União Europeia], (2022). *A Strategic Compass for Security and Defense*. (online). Recuperado de [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en)
- Ungureanu, M. (2021). *EU's Strategic Compass for Security and Defence: A New Approach in 2021*. (online). Recuperado de <https://finabel.org/eus-strategic-compass-for-security-and-defence-a-new-approach-in-2021/>
- Zandee, D., Stoetman, A. e Deen, B. (2021). *The EU's Strategic Compass for security and defence*. (online). Recuperado de [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-05/Report\\_The\\_EUs\\_Compass\\_for\\_security\\_and\\_defence\\_May\\_2021.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-05/Report_The_EUs_Compass_for_security_and_defence_May_2021.pdf)

**Capítulo II**  
**DIREITOS HUMANOS, SEGURANÇA**  
**HUMANA E DEFESA**



# Proteção Jurídica Internacional da Segurança das Crianças em Conflitos Armados: o caso da Guerra Civil na Síria

**Alona Bondarenko**

## Introdução

Os conflitos armados ceifam a vida a milhões de civis, incluindo crianças. As crianças são, em regra, mais vulneráveis e desprotegidas nas disputas armadas devido à constante violação dos seus direitos e a incapacidade de se protegerem. São praticadas várias formas de pressão sobre os menores, incluindo a negação de direitos e liberdades fundamentais, a violência física e sexual, a prática de tortura e diferentes formas de exploração forçada, bem como o recrutamento militar como força de combate. Estas violações graves do Direito Internacional e Direito Internacional Humanitário tornaram-se uma prática comum em muitos conflitos armados. Sob certas condições, algumas ações podem até ser qualificadas como atos de genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade. Se não forem enfrentadas, estas violações de segurança e liberdade infantil podem ter consequências negativas não apenas para crianças, mas, simultaneamente, para as perspectivas de uma paz sustentável, garantindo o ressentimento e a frustração que podem levar à perpetuação de violência e injustiça a longo prazo, como no caso da Guerra Civil na República Árabe Síria.

A Guerra Civil na Síria prolonga-se por mais de 10 anos. Ao longo desse período surgiu uma extensa produção científica que analisa, discute e explica as causas e desdobramentos do conflito sírio (Daoudy, 2020; Krause, 2016), as consequências do mesmo para a própria Síria (Van Dam, 2017), para o Médio Oriente (Agca, 2013; Khouri, 2018) e para o mundo (Hinnebusch e Saouli, 2019; Rabinovich, 2017), como também a transição do conflito civil para um antagonismo multilateral e multinível com a participação de vários atores nacionais e internacionais – Estados, organizações internacionais e grupos político-militares (Pierini, 2016; Phillips, 2020). A utilidade da comunicação efetiva consiste numa análise profunda e integrada da proteção e segurança jurídica internacionais da segurança humana, especialmente da segurança infantil, na Guerra Civil na Síria, bem como das soluções e sanções de não-cumprimento da legislação internacional no domínio do Direito Internacional e Direito Internacional Humanitário.

Apesar dos vários esforços da comunidade internacional de reduzir a insegurança humana e infantil na Guerra Civil na Síria, quase todas as regiões deste país continuam a

ser afetadas pela violência contínua de diferentes atores estatais e não-estatais. A intensidade da infração da legislação internacional, o número de vítimas civis, especialmente das crianças, e a durabilidade do próprio conflito armado tornaram a Guerra Civil na Síria num dos conflitos mais cruéis do século XXI. Assim sucedendo, o objetivo principal do presente estudo é responder à seguinte pergunta de investigação: como funciona e quais as fragilidades da proteção jurídica internacional da segurança infantil durante a Guerra Civil na Síria? A análise dos mecanismos da proteção jurídica internacional das crianças durante o confronto armado na Síria engloba um período temporal de março de 2011 a setembro de 2021, sendo março de 2011 o início do confronto militar na Síria e setembro de 2021 quando a província síria Daraa, o “berço da revolução síria”, voltou ao controlo das autoridades sírias (UNSC, 2021)

A estrutura deste artigo segue uma abordagem cronológica, começando pela explicação e discussão dos conceitos estruturantes do presente estudo, como o conceito de criança e segurança humana, juntamente com a segurança infantil e da proteção das crianças durante os conflitos armados. Posteriormente, descreve-se o contexto histórico de surgimento da legislação internacional que garante a segurança das crianças e o respeito dos direitos e liberdades dos menores, como também as principais declarações e convenções que tratam da segurança infantil. Ao mesmo tempo, analisa-se a prática da aplicação da proteção jurídica internacional da segurança das crianças durante a Guerra Civil na Síria. No final, apresentam-se as principais conclusões quanto à prática dessa mesma proteção jurídica internacional e a contribuição das organizações internacionais na segurança infantil, bem como as falhas essenciais quer do Direito Internacional e do Direito Internacional Humanitário, quer dos atores governamentais no processo de salvaguarda dos direitos e liberdades das crianças na Guerra Civil na Síria.

## **1. Formação da instituição de proteção jurídica internacional dos direitos da criança**

Antes de avançarmos, é indispensável caracterizar os conceitos estruturantes de criança e de segurança humana, sobretudo de segurança infantil, da sua proteção e dos tipos de conflitos. Quanto ao conceito de criança, conforme a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a criança é “todo ser humano com idade inferior a dezoito anos, a menos que, segundo a lei aplicável à criança, a maioridade seja atingida mais cedo”<sup>1</sup> (UNICEF, 1989). Por sua vez, Michael Gerard Plastow (2015, p. 3) afirma que “no ambiente clínico, os limites da infância não são claros e as definições usuais da criança não se sustentam quando testadas, (...) estes também são elásticos de acordo com influências políticas e outras”<sup>2</sup>.

---

1 Tradução da autora. No original: “every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier”.

2 Tradução da autora. No original: “in the clinical setting the limits of childhood are not clear and the usual definitions of the child do not hold up when tested, (...) they are also elastic according to political and other influences”.

Como já foi exposto anteriormente, as crianças são a parte mais vulnerável da sociedade humana e, por isso, durante quaisquer conflitos armados necessitam de ser protegidas. Todavia, antes de passar para a definição da proteção dos menores, explica-se o conceito de segurança humana, com o destaque para a segurança infantil. A segurança humana é um conceito universal relativamente novo, que surgiu após o fim da Guerra Fria, nomeadamente em 1994 no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, em inglês UNDP – com a ideia principal de que os indivíduos e comunidades são objetos de segurança, como o Estado, para o qual a segurança nacional deve ser uma prerrogativa. O conceito de segurança humana divide-se pelas duas barreiras conceptuais internas, pressupondo a existência de duas liberdades fundamentais, como a liberdade de viver sem medo (*freedom from fear*) e a liberdade de viver sem carência (*freedom from want*) (UNDP, 1994, p. 24). Assim, destaca-se que o principal paradigma de segurança humana é o desenvolvimento humano e, por isso, é centrado nos indivíduos e não nos governos. Quanto ao conceito de segurança infantil, o PNUD incorpora a segurança de adultos e crianças no próprio conceito de segurança humana, destacando que a segurança infantil implica a limitação da exposição das crianças aos perigos e a redução do risco de danos aos menores (UN, 2021).

A segurança infantil exige a proteção das crianças (*child-protection*). O Artigo 19.º da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) prevê a proteção de menores, quer dentro das suas casas, quer fora, definindo a mesma como “qualquer ação que visa prevenir, proteger e responder à violência, exploração e abuso contra crianças”<sup>3</sup> (UNICEF, 2021). Por sua vez, existem três tipos dos conflitos armados dos quais as crianças necessitam salvaguarda, a saber: conflito estatal (*state-based conflict*), conflito não-estatal (*non-state conflict*) e violência unilateral (*one-sided violence*). Quanto ao conflito estatal, este “ocorre entre dois Estados (conflito interestadual), ou entre um Estado e um ou mais grupos rebeldes (conflito civil)”<sup>4</sup> (Kirolos *et al.*, 2018, p. 4). O conflito não-estatal caracteriza-se como a “luta entre dois atores armados organizados, dos quais nenhum deles é o governo de um Estado”<sup>5</sup> (*Idem, Ibidem*). Por último, a violência unilateral é vista como a perpetração “de um grupo armado organizado, seja as forças militares de um Estado ou um grupo armado, contra civis”<sup>6</sup> (*Idem, Ibidem*). Assim, observando todos os conceitos estruturantes do presente estudo, torna-se possível o estudo da formação da própria instituição da proteção jurídica internacional dos direitos e liberdades da criança.

Face à complexidade e ao desenvolvimento das relações internacionais, o Direito Internacional e o Direito Internacional Humanitário tornam-se cada vez mais importan-

---

3 Tradução da autora. No original: “any action that aims to prevent, protect and respond to violence, exploitation and abuse against children”.

4 Tradução da autora. No original: “takes place between two states (inter-state conflict), or between one state and one or more rebel groups (civil conflict)”.

5 Tradução da autora. No original: “fought between two organized, armed actors, of which neither is the government of a state”.

6 Tradução da autora. No original: “by an organized armed group, either a state’s military forces or an armed group, against civilians”.

tes, transformando-se ultimamente nos principais instrumentos de gestão e regulação dessas relações. A proteção e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais são um fator determinante para o bem-estar da sociedade, que afeta a cooperação entre vários atores nacionais e internacionais, governamentais e não-governamentais, e o desenvolvimento do Direito Internacional e do Direito Internacional Humanitário em geral. Os direitos e liberdades da criança são uma parte indivisível dos direitos humanos universais, porque devido à sua imaturidade, insegurança social e material, as crianças são os membros mais vulneráveis da sociedade e, por isso, requerem atenção e proteção especiais. Até há pouco tempo, o problema da salvaguarda dos direitos e liberdades da criança, como também da sua segurança, não era considerado ao nível internacional, mas sim ao nível familiar e local.

A formação de uma instituição específica para a proteção jurídica internacional dos direitos e liberdades da criança está ligada diretamente aos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial. Como Peter N. Stearns (2012, p. 124) afirma “o fim da Segunda Guerra Mundial e a formação das Nações Unidas abriram uma comporta para os direitos humanos e seu impacto no direito internacional”<sup>7</sup>. Até esse momento, os menores não eram alocados numa categoria que exigisse a sua defesa específica. A proteção das crianças e a garantia da sua segurança faziam-se no marco da salvaguarda de toda a população civil, com base no princípio da humanidade. Este princípio foi refletido nas primeiras convenções sobre o Direito Internacional Humanitário, como a Primeira Convenção de Haia (1899) e a Segunda Convenção de Haia (1907), que lhe deram um significado jurídico independente. Já em 1924, a Liga das Nações adotou a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança que se baseava nos quatro princípios essenciais, como a proibição do trabalho infantil e a escravidão, a venda de crianças e a prostituição de menores. No entanto, a falta da existência de princípios unificados, como também a necessidade de regular as questões relacionadas com as violações dos direitos da criança nessa época – porque o direito interno não abrangia toda a gama de violações – resultou na cooperação dos Estados e a consequente criação do sistema de proteção legal internacional dos direitos e liberdades da criança em tempos da paz e durante a guerra.

A proteção jurídica internacional da segurança de menores é um sistema de procedimentos internacionais que visa implementar a defesa dos direitos e liberdades da criança, bem como desenvolver mecanismos típicos para monitorizar o cumprimento desses direitos e liberdades pelos Estados e várias organizações internacionais governamentais e/ou não-governamentais (ONG). Assim, este sistema moderno baseia-se no princípio do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais da criança, independentemente do género, etnia, nacionalidade, religião e língua, isto é, sem qualquer discriminação. Assim, em 1948 foi adotada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que inclui um artigo dedicado às crianças. O Artigo 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (UN, 1948, p. 7) salienta que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados

---

7 Tradução da autora. No original: “the end of World War II and forming of the United Nations opened a floodgate for human rights and their impact on international law”.

e assistência especiais”<sup>8</sup>. Contudo, com o agravamento da tensão bipolar no mundo, com o surgimento de vários conflitos armados nos diferentes países e regiões, com a instabilidade crescente e uma violação cada vez maior dos direitos e liberdades da criança, a comunidade internacional, representada pela Organização das Nações Unidas, decidiu adotar a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989). A criação deste instrumento indispensável na defesa de menores deveu-se também a outros desenvolvimentos de direitos e liberdades humanos, como a incorporação de uma “mudança das liberdades negativas para as positivas anteriormente esquecidas e que vão além de uma simples síntese das disposições internacionais ou regionais existentes e da jurisprudência”<sup>9</sup> (Pupavac, 2016, p. 293). Desta forma, destaca-se que a declaração em questão se tornou o primeiro e principal meio jurídico internacional de caráter vinculativo, que abrangeu um amplo leque de direitos e liberdades da criança. A mesma consiste em 54 artigos destinados a dar várias oportunidades aos menores, protegendo-os da fome, abuso, carência, exploração e outros danos. Analisando o processo de criação e o objetivo principal da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), revela-se que o próprio regime internacional universal de direitos humanos<sup>10</sup>, através da adoção da mesma, assegurou a existência e cumprimento dos direitos das primeira (liberdade), segunda (igualdade) e terceira (fraternidade) gerações para crianças, independentemente da nacionalidade, género, etnia, religião e língua, ou seja, sem qualquer discriminação.

## 2. Proteção jurídica internacional dos direitos da criança durante conflitos armados

Um dos problemas mais difíceis em todos os conflitos armados continua a ser o problema de garantir a proteção dos civis, incluindo as crianças, que suportam as principais dificuldades e privações da guerra. Sabe-se que qualquer antagonismo armado tem um efeito prejudicial sobre o bem-estar físico e moral das crianças. A maioria delas são feridas, vítimas de sequestros e de recrutamento militar, bem como estão sujeitas a inúmeras formas de exploração e violência física, sexual e psicológica. No início do século XX, a defesa das crianças fazia-se no âmbito da proteção de toda a população civil, com base em princípios humanitários. Estes foram refletidos nas primeiras convenções sobre o Direito Internacional Humanitário, já referidas, como a Primeira Convenção de Haia (1899) e a Segunda Convenção de Haia (1907), que lhe deu um significado jurídico independente. No entanto, o aumento de vítimas civis durante as duas guerras mundiais,

8 Tradução da autora. No original: “motherhood and childhood are entitled to special care and assistance”.

9 Tradução da autora. No original: “a shift from negative freedoms to positive forgotten rights and goes beyond a simple synthesis of existing in international or regional provisions and case law”.

10 O regime internacional de direitos humanos “é um tipo de instituição internacional formado por um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões adotados e estabelecidos pelos Estados para regular ou moldar sua interação em torno de uma área temática particular” (Muñoz, 2017, p. 173). Por sua vez, o regime internacional universal de direitos humanos é assegurado pela ONU e pelos seus principais órgãos de tomada de decisão e implementação, com base nos seus principais instrumentos internacionais, como convenções e declarações.

especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, mostrou a insuficiência destas duas Convenções.

Com o objetivo de colmatar todas as lacunas existentes na proteção dos civis e crianças dos vários conflitos armados, em 1949, na Conferência Diplomática de Genebra, foi adotada a Convenção de Genebra IV. Segundo o Artigo 3.º da Convenção de Genebra IV, este documento internacional garante a proibição das torturas, castigos corporais, experiências médicas e científicas, represálias, medidas de intimidação ou terror, tomada de reféns e deportação ilegal em relação aos civis e crianças (UN, 1949, p. 171). Contudo, o mais importante nesta convenção internacional são as disposições especiais para a proteção das crianças das hostilidades e das suas consequências. Destas, destacam-se a criação das zonas sanitárias especiais ou de segurança para crianças menores de 15 anos e mães de crianças menores de sete anos – Artigo 14.º da Convenção de Genebra IV –, bem como o fornecimento de alimentos, cuidados médicos e proteção contra a guerra nos territórios ocupados – Artigo 50.º da Convenção de Genebra IV. Assim, destaca-se que esta Convenção pela primeira vez consagrou legalmente o princípio da proteção das crianças como parte da população civil em conflitos armados de caráter internacional, mas não de caráter nacional.

A Declaração sobre a Proteção de Mulheres e Crianças em Situações de Emergência e de Conflito Armado (1974) é o outro documento internacional destinado a proteger as crianças durante os conflitos armados. A mesma contém apenas seis artigos, nas quais a comunidade internacional, representada pela ONU, obriga os Estados a evitar a execução dos ataques à população civil, especialmente no que toca às mulheres e crianças. Tudo isso leva a concluir que até a década de 1990, o regime internacional universal viu as crianças apenas como vítimas de conflitos armados, esquecendo-se da possibilidade de transformá-las em pessoas que podem cometer violência.

Com o fim da Guerra Fria e da era bipolar, a situação mudou drasticamente. O número dos conflitos aumentou significativamente, levando a uma maior desobediência dos direitos políticos e civis – direitos à vida, à língua materna, à propriedade privada, à liberdade de expressão e pensamento, etc. –, direitos económicos, sociais e culturais – direitos à educação, ao trabalho, à saúde, etc. – e a supressão absoluta dos direitos difusos e coletivos – direito à paz, à autodeterminação dos povos, direito ambiental, direito ao progresso social, etc. (Monteiro, 2014, p. 105). As diferentes violações dos direitos e liberdades fundamentais das crianças, e o recrutamento das mesmas como *child-soldiers*<sup>11</sup> (soldados-crianças) nos finais dos anos 80 e início dos anos 90 do século XX, na Guerra do Afeganistão (1979-1989), na Guerra Civil da Somália (1988-1992) e na Guerra do Alto Carabaque (1988-

---

11 O conceito de *child-soldier* foi oficialmente definido apenas em 2007 pelos Princípios de Paris sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, como uma pessoa que tem menos de 18 anos de idade e “recrutada ou usada por uma força armada ou grupo armado em qualquer capacidade, incluindo, mas não se limitando a crianças, meninos e meninas, como combatentes, cozinheiros, carregadores, espiões ou escravos sexuais” (UNICEF, 2007, p. 7). Tradução da autora. No original: “who is or who has been recruited or used by an armed force or armed group in any capacity, including but not limited to children, boys and girls, used as fighters, cooks, porters, messengers, spies or for sexual purposes”.

1994), levaram à necessidade de desenvolver um documento internacional específico relativo à proteção de crianças em tempo de guerra ou qualquer outro conflito armado no nível nacional e internacional. Na sequência desses acontecimentos foram adotados três documentos basilares na proteção jurídica internacional dos direitos e liberdades da criança durante os conflitos armados: a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação (1999); o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados (2000).

Desde 1999, o próprio Conselho de Segurança da ONU maximizou as suas forças para poder controlar e evitar qualquer violação dos direitos e liberdades da criança, como também da sua segurança durante conflitos armados nacionais e/ou internacionais. Porém, desde então no decorrer dos conflitos armados morreram dois milhões de crianças, seis milhões ficaram desabrigadas, 12 milhões ficaram feridas e com vários tipos de deficiência, e pelo menos 300 mil crianças foram recrutadas e tornaram-se *child-soldiers*, estando envolvidas em 30 conflitos armados espalhados em vários pontos do globo (Strand *et al.*, 2020). Desse modo, observando a base jurídica da proteção internacional dos direitos e liberdades essenciais de menores, é de frisar que o regime internacional universal de direitos humanos, assegurado pela ONU, visa, de qualquer forma, garantir a paz e a prosperidade, bem como assegurar um futuro feliz para todas as crianças, especialmente para aquelas que são vítimas da guerra. Todavia, isso nem sempre é possível e a fim de maximizar a eficácia das convenções e declarações internacionais existentes devem ser implementadas as seguintes modificações. Primeiramente, a ênfase principal tem que ser colocada na erradicação da impunidade daqueles que violam as leis e normas internacionais; se anteriormente o principal problema era a falta de regulamentação, atualmente é necessário envidar todos os esforços para aplicá-la de maneira correta e oportuna. Em segundo lugar, é necessário desenvolver um mecanismo de interação entre organizações internacionais governamentais e as ONG para uma cooperação mais produtiva com o objetivo primordial de proteger as crianças. Em terceiro lugar, aumentar as penas para violações dos direitos e liberdades da criança, como também é indispensável processar e impor punições apropriadas aos chefes de Estado, comandantes militares e milícias, ou seja, aqueles que podem incitar estes crimes e pôr em perigo a segurança infantil. Somente neste caso torna-se possível falar sobre a utilidade da ação do Direito Internacional e do Direito Internacional Humanitário no campo da proteção dos direitos humanos, incluindo a proteção dos direitos e liberdades da criança durante os conflitos armados.

### **3. Defesa das crianças na Guerra Civil na Síria**

A segunda década dos anos 2000 começou com uma série de explosões de protesto no Médio Oriente e no Norte da África, que tiveram um efeito desestabilizador em toda a região. A saída desta crise profunda de natureza sistêmica ainda não foi encontrada. Em alguns países deu-se início a várias reformas socioeconômicas – Egito, Tunísia, Marrocos, Jordânia e Arábia Saudita –, enquanto na outra parte da região árabe a questão do poder

tentava ser decidida por meio de guerras civis – Síria, Líbia e Iémen. Nesta parte do mundo entrelaçaram-se num “nó emaranhado” diferentes governos legítimos e ilegítimos, numerosos exércitos populares e grupos terroristas, como também diversos contingentes estrangeiros. Todos eles representando instrumentos de rivalidade geopolítica de um “novo tipo”. Como consequência, aquela parte do Médio Oriente continua a ser uma fonte de violação dos direitos humanos e de terrorismo constante, graves choques domésticos, desastres humanitários e enormes ondas de migração.

A crise na República Árabe Síria, embora reflita o quadro geral da condição dolorosa de todo o Médio Oriente, ainda é um caso especial. A Guerra Civil na Síria é uma consequência de profundas mudanças no equilíbrio de poder nos níveis regional, nacional e internacional, e multidireccionalidade dos processos globais. Este conflito pode ser considerado como um exemplo flagrante da violação dos direitos e liberdades da criança durante os conflitos armados no século XXI. A Síria é desde 24 de outubro de 1945 membro de pleno direito da ONU, aceitando e fazendo a promessa de cumprir a Carta das Nações Unidas. Assinou e ratificou a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, a Convenção de Genebra IV em 1953, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos em 1969, o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais em 1969, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança em 1990 e 1993, respetivamente, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes em 2004 (NU, 2021). Conforme indicado no Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que foi divulgado em setembro de 2011, a legislação nacional, que está em vigor na Síria desde 1963, e a situação geral no país, caracterizam-se por graves violações dos direitos humanos e do próprio conceito de segurança humana. Há várias confirmações deste desrespeito, com parte significativa dos cidadãos sírios a “sofreram prisões arbitrárias e ilegais, detenção prolongada sem julgamento ou julgamento injustos perante tribunais militares ou excecionais, tortura e maus-tratos, que resultaram em mortes sob custódia, desaparecimentos forçados e execuções sumárias”<sup>12</sup> (OHCHR, 2011, p. 7). Assim, evidencia-se uma certa incapacidade por parte da própria ONU em forçar determinados Estados-membros a cumprir os seus quatro pilares fundamentais, como a paz e segurança, direitos humanos, Estado de Direito e desenvolvimento, como no caso da República Árabe Síria.

A ascensão de Bashar al-Assad ao poder em 2000 não levou à expansão dos direitos da primeira geração, ou seja, das liberdades políticas e civis, sem falar nos direitos das segunda e terceira gerações. As repressões contra ativistas políticos e defensores dos direitos humanos e das crianças foram retomadas e as reformas prometidas não foram implementadas. Consequentemente, em março de 2011 teve início a Guerra Civil na Síria. Como já foi exposto anteriormente, qualquer conflito armado afeta todas as crianças de várias maneiras e a situação vivida na Síria não é exceção. As crianças sírias encontram-se

---

12 Tradução da autora. No original: “suffered arbitrary arrests and illegal detentions, prolonged detention without trial or unfair trials before exceptional or military courts, torture and ill-treatment resulting in deaths in custody, forced disappearances and summary executions”.

desprovidas dos direitos e liberdades essenciais consagrados na Constituição da República Árabe Síria (1973) e na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989). No entanto, torna-se possível observar que o governo sírio não está a cumprir nenhuma das obrigações internacionais assumidas quanto ao respeito dos direitos e liberdades fundamentais dos civis, inclusivamente das crianças, violando simultaneamente os princípios consagrados na própria Constituição da República Árabe Síria (1973). Para além disto, a partir de 2011 o Estado sírio praticou seis tipos de violações graves dos direitos da criança: assassinato e mutilação das crianças; recrutamento e uso de menores como *child-soldiers*; prática do abuso sexual das crianças; sequestro de menores; execução dos ataques a escolas e hospitais; negação do acesso da ajuda humanitária às crianças. Entre os principais exemplos das violações graves de três gerações dos direitos humanos torna-se possível salientar os seguintes. Primeiramente, o Estado sírio coloca em perigo um dos direitos fundamentais, como o direito à vida – direito da primeira geração – de cada criança síria devido ao facto de que os abrigos infantis tradicionais se encontram habitualmente na linha de frente. Em segundo lugar, as hostilidades impedem que as crianças frequentem as respetivas escolas – direito da segunda geração. Conforme a UNICEF (2021), no início de 2021 “uma em cada três escolas na Síria não podia mais ser usada porque foi destruída, danificada ou está sendo usada para fins militares”. Se a crise em questão se arrastar por um período de tempo considerável, há uma ameaça real de que haverá uma geração de analfabetos na Síria. Por último, foi retirado às crianças sírias o direito de viver em paz – direito da terceira geração –, e as mesmas passaram a ser recrutadas por grupos armados para combate e apoio militar.

Observando inúmeras violações dos direitos da criança e analisando o incumprimento dos documentos da proteção jurídica internacional das crianças durante os conflitos armados, conclui-se que a República Árabe Síria desobedece às normas estabelecidas pelo regime internacional universal dos direitos humanos, incumpre todas as declarações e convenções do Direito Internacional e do Direito Internacional Humanitário assinadas e ratificadas pela mesma, como também desrespeita abertamente quer a Carta das Nações Unidas, quer o princípio de *pacta sunt servanda* do Artigo 26.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), que apela a“(…) todo o tratado em vigor vincula as Partes e deve ser por elas cumprido de boa fé” (Gouveia, 2016, p. 309). Entre as principais consequências de não-cumprimento destas regras destaca-se o facto de que nos últimos 10 anos “foram assassinadas ou feridas aproximadamente 12.000 crianças na Síria, ou seja, uma criança a cada oito horas”<sup>13</sup> (UN, 2021). Para além disto, entre 2011 e 2021 “mais de 5.700 crianças – algumas apenas com sete anos de idade – foram recrutadas como *child-soldiers*”<sup>14</sup> (UN, 2021). Desta forma, devido à total desobediência do Estado sírio e outros autores nacionais e/ou internacionais, a proteção jurídica internacional dos direitos e liberdades das crianças durante a Guerra Civil na Síria enfrentou

---

13 Tradução da autora. No original: “nearly 12,000 children were verified as killed or injured in Syria, that’s one child every eight hours over the past ten years”.

14 Tradução da autora. No original: “more than 5,700 children – some as young as seven years old – were recruited into the fighting”.

desafios significativos, levando a várias falhas no respeito do conceito de segurança humana, especialmente da segurança de menores. A Guerra Civil na República Árabe Síria caracteriza-se como um crime contra a humanidade sem precedentes anteriores. Mesmo vivendo no século XXI, num mundo altamente humano, livre, tolerante e desenvolvido, o povo sírio continua a sofrer das várias violações de seus direitos e liberdades, juntamente com as crianças, por parte do governo sírio e grupos político-militares sírios. Parar a Guerra Civil na Síria é um dever coletivo da comunidade internacional. Para atingir este fim, isto é, para estabilizar este conflito e prevenir novos crimes contra pessoas, incluindo crianças, várias organizações internacionais governamentais e ONG iniciaram as suas atividades no território sírio. A ONU criou na Síria uma Comissão Independente para os Direitos Humanos, fornecendo ajuda humanitária a várias partes do país e exercendo uma Missão de Observação da ONU. Simultaneamente, a ONG Human Rights Watch, divulga diariamente todas os crimes e violações dos direitos humanos e da criança na República Árabe Síria. Para além disto, outra ONG, a Cruz Vermelha Internacional, em conjunto com a ONU, presta a assistência humanitária a todas as vítimas de conflitos armados, a fim de proteger a vida e a saúde das pessoas e aliviar o seu sofrimento.

## Conclusão

Após esta análise da proteção jurídica internacional dos direitos e liberdades de menores durante os conflitos armados, e observando o caso da Guerra Civil na Síria, conclui-se que existem diferentes medidas abrangentes no Direito Internacional e no Direito Internacional Humanitário destinadas a proteger as crianças e garantir a sua segurança, em particular durante os conflitos armados. A jurisdição internacional existente e as atividades de várias organizações internacionais governamentais e ONG revelam que a comunidade internacional faz todo o possível para proteger as crianças nos conflitos armados. No entanto, o maior problema é um fraco desempenho e um forte incumprimento das normas e regras, quer do próprio Direito Internacional, quer do Direito Internacional Humanitário por parte dos Estados, como por parte da Síria. Simultaneamente, este problema agrava-se nos conflitos multilaterais e multiníveis, onde estão presentes interesses dos diferentes atores nacionais e internacionais, como no caso da Guerra Civil na Síria.

Com base no estudo da situação atual das crianças nos conflitos armados, observam-se os seguintes problemas mais graves com os quais as crianças se confrontam, a saber: o assassinato e mutilação das crianças; a participação direta das crianças nos conflitos armados como soldados; o uso indiscriminado de armas pelas partes em conflito; exploração sexual de crianças durante a guerra e diversas formas de trabalho forçado; sequestro de menores; execução de ataques as escolas e hospitais; negação da ajuda humanitária. As crianças sírias sofrem todas as estas intimidações nos últimos 10 anos, nomeadamente desde março de 2011 até setembro de 2021 – os marcos temporais a serem analisados no presente estudo. Por isso, salienta-se que um dos meios eficazes de garantia do cumprimento das normas de proteção jurídica internacional dos direitos e liberdades das crianças em situação de conflito armado é a atuação de várias organizações

internacionais. Estes atores internacionais tentam preencher as lacunas de proteção das crianças nos conflitos armados, onde o Direito Internacional e o Direito Internacional Humanitário foram incapazes de garantir a segurança de menores. Todavia, estas mesmas organizações internacionais não conseguem cobrir todo o espectro de problemas da segurança humana, especificamente da segurança de menores. Desta forma, conclui-se que para garantir os direitos e liberdades fundamentais das crianças nos conflitos armados não só a atuação das organizações internacionais é necessária, mas também o auxílio das autoridades estatais por meio da adoção de diversos tipos de programas que atendam à recuperação dos direitos das crianças, a fim de restaurar duas liberdades essenciais da segurança humana, como a liberdade de viver sem medo (*freedom from fear*) e liberdade de viver sem carência (*freedom from want*).

## Bibliografia

- Agca, F., 2013. The Effect of Syria Crisis on the Transformation and Integration of the Middle East. *Bilge Strateji*, 5(8), pp. 95-117.
- Daoudy, M., 2020. *The Origins of the Syrian Conflict: Climate Change and Human Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gouveia, J. B., 2016. *Textos Fundamentais de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.
- Hinnebusch, R. e Saouli, A., eds., 2019. *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Abingdon: Routledge.
- Khouri, R. G., 2018. The Implications of the Syrian War for New Regional Orders in the Middle East. *Menara Working Papers*, 12, pp. 1-17.
- Kirollos, M., Anning, C., Fylkesnes, K. G. e Denselow, J., 2018. *The War on Children. Time to end grave violations against children in conflict*. Londres: Save the Children International.
- Krause, K., 2016. From Armed Conflict to Political Violence: Mapping & Explaining Conflict Trends. *Daedalus*, 145(4), pp. 113-26.
- Monteiro, A. R., 2014. *Ethics of Human Rights*. Cham: Springer.
- Muñoz, A.A., 2017. Regimes Internacionais de Direitos Humanos. *Sur* 25, [em linha]. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/09/sur-25-portugues-alejandro-anaya-munoz.pdf> [acedido em 1 de outubro de 2021].
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2011. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic*, A/HRC/18/53, United Nations General Assembly, Eighteenth session, 15 September 2011. OHCHR [em linha]. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/countries/SY/Syria\\_Report\\_2011-08-17.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/countries/SY/Syria_Report_2011-08-17.pdf) [acedido em 30 de setembro de 2021].
- \_\_\_\_\_. OHCHR, 2021. Ratification Status for Syrian Arab Republic. OHCHR [em linha]. Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=170&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=170&Lang=EN) [acedido em 26 de setembro de 2021].
- Phillips, C., 2020. *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*. New Haven: Yale University Press.

- Pierini, M., 2016. *In search of an EU role in the Syrian War*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Plastow, M. G., 2015. *What is a Child? Childhood, Psychoanalysis, and Discourse*. New York: Routledge.
- Pupavac, V., 2016. Children's Human Rights Advocacy. In: M. Goodhart, ed., 2016. *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford: Oxford University Press, pp. 291-310.
- Rabinovich, I., 2017. The Syrian Civil War as a Global Crisis. *Sfera Politicii* [jornal eletrônico], XXV (191-192), pp. 44-48. Disponível em: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=584346> [Acedido em 27 de setembro 2021].
- Stearns, P. N., 2012. *Human Rights in World History*. Oxon: Routledge.
- Strand, H., Rustad, A. S., Nygård, H. M. e Hegre, H., 2020. Trends in Armed Conflict, 1946-2019. *Conflict Trends*, 8(20), pp. 1-4.
- United Nations (UN), 1948. *United Nations Universal Declaration of Human Rights 1948*. United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948. Disponível em: UN [website] <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> [acedido em 26 de setembro de 2021].
- \_\_\_\_\_, UN, 1949. *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in time of War of 12 August 1949*. Disponível em: UN [website] [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33\\_GC-IV-EN.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf) [acedido em 28 de setembro de 2021].
- \_\_\_\_\_, UN, 2021. Children. UN [em linha]. Disponível em: <https://www.un.org/en/global-issues/children> [Acedido em 24 de outubro de 2021].
- \_\_\_\_\_, UN, 2021. Syria war: Average of one child injured or killed every eight hours over past 10 years – UNICEF. *UN News* [em linha], 12 March. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2021/03/1087212> [acedido em 30 de setembro de 2021].
- United Nations Development Programme (UNDP), 1994. *Human Development Report*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), 1989. Convention on the Rights of the Child. *UNICEF* [em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/child-rights-convention/convention-text> [acedido em 26 de setembro de 2021].
- \_\_\_\_\_, UNICEF, 2007. The Paris Principles: Principles and Guidelines on Children Associated with Armed Forces or Armed Groups. *UNICEF* [em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/mali/media/1561/file/ParisPrinciples.pdf> [acedido em 29 de setembro de 2021].
- \_\_\_\_\_, UNICEF, 2021. Child Protection. *UNICEF* [em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/child-protection> [acedido em 10 de outubro de 2021].
- \_\_\_\_\_, UNICEF, 2021. Crise na Síria. *UNICEF* [em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-siria> [acedido em 2 de outubro de 2021].
- \_\_\_\_\_, UNICEF, 2021. History of child rights. *UNICEF* [em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/child-rights-convention/history-child-rights> [acedido em 26 de setembro de 2021].
- United Nations Security Council (UNSC), 2021. Escalating Conflict, Deepening Economic Crisis in Syria Pushing Humanitarian Needs to Highest Levels Since Start of Conflict, Senior Officials Tell Security Council. UN [em linha]. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2021/sc14612.doc.htm> [acedido em 23 de outubro de 2021].
- Van Dam, N., 2017. *Destroying a Nation: The Civil War in Syria*. Londres: Bloomsbury Publishing.

# O Nexo Crime-Terror como Vetor dos Esforços Contraterroristas – uma Análise sobre o Caso de Cabo Delgado

**Maria Beatriz Vigo Pereira Pinto**

## 1. Introdução

O presente trabalho foi desenvolvido no decorrer do estágio curricular da licenciatura em Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade do Porto na delegação do Porto do Instituto da Defesa Nacional (IDN). Foca-se numa descrição do conflito que decorre na região de Cabo Delgado, Moçambique, perpetrado pelo grupo Al-Shabaab desde 2017, afunilando a sua análise com a perspetiva das teorias do nexos Crime-Terror.

Começa por descrever detalhadamente o conflito em curso na região de Cabo Delgado, seguindo-se a contextualização do conflito através de três frentes que se consideram fulcrais ao entendimento da dinâmica situacional do norte de Moçambique – a resposta governamental ao conflito, a fragilidade social pré-existente ao conflito e o financiamento terrorista, que se subdivide nas teorias do nexos Crime-Terror e nas ditas fontes de financiamento. A partir daqui o trabalho aguça para a última vertente, as teorias do nexos Crime-Terror, utilizando uma metodologia qualitativa baseada em entrevistas semiestruturadas a especialistas. Pretendeu-se clarificar quais as fontes de financiamento do Al-Shabaab e de que forma é que estas poderiam estar ligadas à criminalidade local.

Os resultados permitem a dissecação das diferentes fontes plausíveis de financiamento do grupo entre provável, possível, e improvável. Ademais, o trabalho ilustra outros casos regionais em que este nexos pode ser visto, introduz novas hipóteses e complexifica a relação entre a insurreição local e o crime organizado (CO).

## 2. Descrição da situação atual em moçambique

A província moçambicana de Cabo Delgado tem sido palco de uma vaga de ataques violentos levados a cabo por uma insurgência islamita denominada de Al-Shabaab. Os ataques iniciaram-se a cinco de outubro de 2017 quando as instituições estatais, nomeadamente policiais, da vila de Mocimboa da Praia, foram atacadas e ocupadas por cerca de 30 insurgentes, resultando em 18 mortes (Dahir, 2020). Ocuparam e destruíram edifícios públicos e militares, entre eles bancos, o conselho municipal e o registo civil, mercados, prisões municipais, esquadra da polícia e o quartel das Forças Armadas de Defesa de

Moçambique (FADM), onde içaram a bandeira do Daesh e levaram à fuga de militares que se encontravam impreparados e desprotegidos. Porém, paralelamente, deixaram intactas as escolas, hospitais e mesquitas e distribuíram comida e doces pela população (*Idem*). A 12 de agosto de 2020 as forças insurgentes ocuparam o porto estratégico em Mocímboa da Praia, o que resultou na retirada das tropas moçambicanas (forças de segurança e forças privadas de segurança contratadas pelo governo) após terem ficado sem munições. De 2017 até agosto de 2020, verificou-se uma onda de ataques espalhados por Cabo Delgado, concentrados no litoral, atingindo predominantemente edifícios estatais, bases militares e centros cristãos (Swart, 2019; Dahir, 2020), o que conduziu a cerca de 2000 mortes (United Nations News, 2021) e à deslocação de mais de 800.000 moçambicanos (UNICEF, 2021).

A estratégia de ataques foi-se alterando: começaram por focar-se em edifícios públicos e forças de segurança<sup>1</sup>, mas com o tempo redirecionaram-se para civis (pilhagens de casas e cidades, acompanhadas de decapitações e mortes de civis) (Matsinhe e Valoi, 2019; Rogeiro, 2020; Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED), 2021). Também se tornaram mais frequentes – em 2020, o grupo levou a cabo cerca de 20 ataques por mês (Bukarti e Munasinghe, 2020); organizados – com mais do que um local atacado no mesmo dia (Rogeiro, 2020); e militarizados – a maior parte dos combatentes transportam armas de fogo modernas (*Idem*). A 24 de março de 2021, ao contrário do que os *hotspots* de ataques revelavam até então, os insurgentes atacam a cidade de Palma, resultando em violações, pilhagens, raptos e 55 mortes. Esse dia coincidiu com o início da instalação da multinacional francesa Total no local e a violência acabou por levar à sua retirada (ACLED, 2021)

## 2.1. Caracterização do Grupo Insurgente

O grupo é conhecido como Al-Shabaab (“juventude” em árabe) pelos cidadãos locais e membros (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019) e desde junho de 2019 que, oficialmente, constitui um afiliado regional do Estado Islâmico da Província da África Central (EIPAC), uma divisão administrativa do Daesh criada em 2018 (Rogeiro, 2020). A proclamação da sua lealdade ao Daesh (ato conhecido como *bay'ah*) aumentou as capacidades bélicas pois, após isto, o comando da afiliação congoleza enviou para Moçambique, por meio da Tanzânia, reforços para a sua missão, como instrutores, comandantes e equipamentos (Rogeiro, 2020). Assim, a afiliação ao Daesh por parte do Al-Shabaab levou a “uma nova organização, novas armas e novas técnicas (...) [bem como] sinais de que os fluxos financeiros aumentaram” (Rogeiro, 2020, p. 164). Ainda, com esta afiliação, o Al-Shabaab adquiriu uma base doutrinal comum e uma maior capacidade de propaganda, sendo que o aumento de conteúdos propagandísticos é um indicador, segundo a ONU, de que este financiamento pode ter aumentado (*Idem*).

---

1 No ataque de 5 de outubro de 2017, testemunhos de civis que interagiram com os terroristas revelam que estes, claramente, afirmavam não ter como alvo os civis (Morier-Genoud, 2020).

O grupo realiza emboscadas a civis, comboios e patrulhas militares, bem como ataques ou raptos a grupos de jovens para fins de recrutamento ou trabalho forçado. Os seus ataques são marcados por uma grande crueldade perante os mortos, feridos ou capturados, precisamente com o intuito de “chocar” pela violência. Os ataques são realizados por pequenos grupos e, normalmente, existe um processo de recolha de informação e observação antes, feito por combatentes infiltrados, mulheres ou crianças. As emboscadas a militares permitem-lhes obter armamento e fardas<sup>2</sup> (*Idem*).

Em 2021, o grupo é oficialmente reconhecido pelo Pentágono como o Estado Islâmico Moçambicano e considerado como grupo terrorista. Yasir Hassan (tanzaniano), seguidor de Aboud Rogo e que opera também no EIPAC é identificado como o líder atual (Rogero, 2021)

## 2.2. Origem do Grupo

O Al-Shabaab começou por ser um grupo religioso formado em 2007/2008 que apenas adquiriu uma vertente militar no final de 2015 (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019; Nelson, 2020; Morier-Genoud, 2020) e constitui uma seita religiosa de orientação salafista (Idris, 2020) que pretende impor a *sharia* e instaurar o Estado Islâmico, isolando-se da sociedade e das estruturas religiosas ‘vigentes’ por serem corruptas (Morier-Genoud, 2020). Assim, proibiram os seus membros de simpatizarem com as instituições políticas, de saúde e educação do poder ‘vigente’, considerando infieis todos que o fizessem (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019; Swart, 2019; Morier-Genoud, 2020). Os seus filhos não frequentam as escolas tradicionais e os próprios membros dos grupos não simpatizam com estruturas estatais ou outros grupos (Morier-Genoud, 2020). O Al-Shabaab recusa a soberania da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), o partido atualmente no poder (Dahir, 2020) e promete um “Islão Político” para resolver injustiças, desigualdades e o esquecimento económico e político da região (Rogero, 2020). Procuraram diferenciar-se da comunidade muçulmana local de Mocímboa da Praia, entendendo que não seguiam corretamente os ensinamentos de Maomé (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019; Swart, 2019), pelo uso de certos estigmas: cabelo rapado e barbas longas, turbantes brancos, calças pretas ligeiramente abaixo do joelho, para os homens, e burcas, para as mulheres, e carregavam armas brancas para representar a *jihad*<sup>3</sup> (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019; Morier-Genoud, 2020).

O grupo foi fundado por seguidores de Sheikh Aboud Rogo<sup>4</sup> e, após o seu assassinato em 2012, vários dos seus seguidores deslocaram-se para o norte de Moçambique e

---

2 Parte do armamento na posse deste grupo insurgente advém de rusgas e emboscadas às FADM. Quanto às fardas, utilizam-nas para levar a cabo ações violentas com o uniforme estatal, levantando uma poeira de dúvida sobre a conduta destas forças (Nelson, 2020; Rogero, 2020; ACLED, 2021).

3 Estas ações referem-se à *jihad* menor, os meios físicos e armados pelos quais se pretende purificar a sociedade, reivindicando o Islão, e tem como preconizador a *jihad* maior, a purificação e transformação espiritual (Kusserow e Pawlak, 2015).

4 Um muçulmano queniano já criticado por apoiar as forças do Al-Shabaab somali e cuja interpretação da doutrina islâmica implica o estabelecimento do Estado islâmico (Pirio, Pittelli e Adam, 2019; Dahir, 2020).

criaram mesquitas, que terão sido locais de recrutamento (Swart, 2019). Recentemente, existem indícios que as relações maritais e de amizade, bem como o fornecimento de ordenados aos membros, recrutamento de integrantes das administrações locais da província, madraças e grupos de jovens locais foram incentivadores da expansão e sucesso do grupo (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019; Pirió, Pittelli e Adam, 2019).

### 3. Dinâmicas do conflito

Destacam-se na literatura três grandes debilidades que permitiram ou agravaram a situação verificada atualmente em Moçambique: (1) a ineficaz e negligente resposta do governo moçambicano; (2) as fragilidades ao nível social que já se faziam sentir muito antes da implosão do conflito e (3) as redes de tráfico e CO que, agora, podem alimentar o fenómeno terrorista. É neste terceiro e último ponto que se focará o restante corpo do trabalho, elucidando o quadro teórico em que este cenário se encaixa – as teorias do nexó Crime-Terror – e indagando sobre o papel deste nexó na situação de Cabo Delgado.

#### 3.1. Resposta governamental

O governo moçambicano apenas reconheceu as insurgências islamitas três anos após o começo da problemática, em 2020, depois da tomada do porto estratégico (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019). A resposta militar do Estado moçambicano ficou aquém do desejado devido à prestação de soluções securitárias “improvisadas e baratas” (Rogeiro, 2020, p. 31), com soldados mal treinados e poucos experientes (Dahir, 2020). Existem, ainda, relatos de baixa moral e de paupérrimas condições, com tropas marcadas pelo cansaço, escassez alimentar e de assistência médica e bónus salariais em atraso (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019). Também se aponta a existência de material moderno que fica inutilizado por falta de operacionais capazes de o empregar (Rogeiro, 2020). Para além disto, o Al-Shabaab goza de uma rede de “espiões” nas comunidades locais que lhe dão regular acesso às estratégias e movimentações militares, conseguindo então organizar emboscadas (*Idem*).

Para colmatar este problema, o governo moçambicano fez acordos com grupos de segurança privada, destacando-se o sul africano Dyck Advisory Group e o russo Wagner Group. Após esta contratação, disseminaram-se relatos de abuso de poder e violência por parte das forças de segurança estatais e privadas para com a população local, como detenções arbitrárias, execuções sumárias<sup>5</sup>, raptos, tortura (Amnistia Internacional, 2020a), decapitações, desmembramentos e outros tratamentos cruéis que levavam ao descartar de corpos em valas comuns (Amnistia Internacional, 2020b).

---

5 Exemplifica-se a divulgação de um vídeo que mostra o espancamento, morte e abandono de uma mulher despida numa estrada em Cabo Delgado por um grupo de homens fardados, aparentemente pertencentes às FADM (Amnistia Internacional, 2020c). Posto isto, ressaltam-se relatos de estratégias empregues pelos terroristas em que estes, nas suas emboscadas, roubavam fardas das forças de segurança (Rogeiro, 2020).

Moçambique tem desencadeado uma série de acordos no âmbito do treino militar com vários parceiros – entre eles Rússia, Zimbabué e França – mas poucos foram materializados (Rogero, 2020). A estes juntaram-se outros progressos no campo internacional, destacando-se as posições públicas de Espanha, EUA, França e Portugal de apoio militar e logístico face à problemática moçambicana (Seabra, 2021). Pese embora isto, Rogero (2020, p. 205) afirma que “sem uma conferência executiva que sentasse à mesma mesa todos os atores (Zâmbia, Malawi, República Democrática do Congo, Tanzânia, Uganda, Somália e Moçambique) as rotas de infiltração do Daesh continuaram”. A maior preocupação é com a porosidade das fronteiras entre Moçambique e a Tanzânia, que tem sido uma grande porta de entrada de radicalizadores, o que levou a que ao discurso contrterrorista se anexassem questões de controlo fronteiriço (Seabra, 2021).

Conclui-se que a resposta do governo moçambicano não só foi insuficiente no aliviar das tensões e restaurar da segurança em Cabo Delgado (seja pela falta de recursos e treino, seja pelo reconhecimento tardio), como se provou uma variável agravante do conflito, contribuindo para a violação dos direitos humanos da população. Apesar de a contribuição internacional até então se ter provado nefasta, a verdade é que a cooperação com outros países é indicada como a única solução para Cabo Delgado.

### 3.2. A fragilidade pré-existente

A maior parte dos insurgentes identificados e suspeitos pertencem ao grupo étnico Kimuani que, apesar de formar a maioria muçulmana<sup>6</sup> (entre 58% e 65%), sofreu uma longa história de marginalização económica, social e política na região. Por exemplo, ao nível político, o grupo que se associa ao partido no poder (FRELIMO) são os Makonde (a minoria cristã) (Morier-Genoud, 2020). Já os Kimuani aliam-se à RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana), o partido da oposição (*Idem*). Nos demais domínios, a província enfrenta problemas sérios de iliteracia (aproximadamente 67%), marginalização, negligência governamental e pobreza (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019; Matsinhe e Valoi, 2019; Swart, 2019). Nas últimas décadas, os investimentos nas infraestruturas de educação, saúde e transportes públicos da região têm sido escassos, o que levou a que a província de Cabo Delgado ficasse conhecida como “Cabo Esquecido”, ocupando, na escala de índice de desenvolvimento humano, o lugar mais baixo de todas as regiões (Matsinhe e Valoi, 2019; Dahir, 2020). Isto leva a que a comunidade local se sinta excluída e discriminada (Swart, 2019). Entre todas as condições adversas, destaca-se a alta taxa de desemprego, nomeadamente entre a juventude que, aliada à revolta para com o governo, ao sentimento de marginalização e às oportunidades económicas oferecidas pelo Al-Shabaab (remunerações), acaba por ser especialmente vulnerável ao recrutamento (Matsinhe e Valoi, 2019).

Porém, a província é riquíssima em recursos naturais, sendo a zona moçambicana com maiores prospetivas económicas, desde minas de pedras preciosas (que, desde 2009,

---

6 A costa nortenha de Moçambique tem servido como porto para pescadores e comerciantes oriundos do Iraque, Egipto, Arábia Saudita, Paquistão, Irão, mar Árábico e mar Vermelho, o que levou, com o passar do tempo, a uma forte presença muçulmana na província (Rogero, 2020).

fizeram o país o maior produtor de rubis do mundo) a jazidas de gás natural que levaram à instalação no local de multinacionais (e.g., Total), criando uma indústria de cerca de 60\$ mil milhões (Dahir, 2020). A descoberta destes recursos foi especialmente vantajosa para a elite política moçambicana, potenciando-se esquemas de corrupção (um problema sistémico da região), através da atribuição de licenças facilitadas para a exploração das minas e reservas e, até, à expropriação indevida de terras dos residentes locais (Nelson, 2020). Os recursos naturais fizeram com que o governo moçambicano comesse a centrar os seus esforços na região, mas ainda sem acautelar o bem-estar da população e desenvolvimento. Na verdade, esta foi prejudicada pelos efeitos nocivos da exploração dos recursos, como a referida expropriação indevida e casos como a empresa britânica Gemfields, que aceitou um acordo de 7 milhões de dólares sobre alegações de violação de direitos humanos (homicídio, agressão física e sexual) por parte da sua equipa de segurança para com a população local (Hanlon, 2018). Ademais, para a proteção das instalações das empresas, o Estado providenciou segurança (Plataforma, 2021), o que apenas agravou a perceção negativa por parte da comunidade que se mantinha desprotegida (Seabra, 2021).

Existem grupos de cidadãos preocupados com a instalação destas novas infraestruturas de exploração de gás natural liquefeito e a intromissão nestas por partes dos grupos terroristas, afirmando como possibilidade que “os ataques aumentarão depois da instalação das infraestruturas (...) pois os alvos<sup>7</sup> serão mais remuneratórios” (Rogero, 2020, p. 98). Ainda, a sabotagem destas empresas de exploração pode ser vista pelo Al-Shabaab e Daesh como uma forma de impedir o aproveitamento da terra moçambicana pelas forças ocidentais e corruptas (*Idem*). Em suma, a entrada de multinacionais levou a um aumento da violência, marginalização, tensão e desconfiança da população.

A coabitação destas condições justapostas – a riqueza e o baixo desenvolvimento – levou a que a região se tornasse um antro de criminalidade – violência, tráfico de narcóticos, tráfico de vida selvagem e de recursos naturais que é possibilitada por redes de CO<sup>8</sup> e de corrupção (Pirio, Pittelli e Adam, 2019; Nelson, 2020).

### 3.2.1. Porquê?

O vazio deixado pelos portugueses em 1974 permitiu que as rotas de trocas existentes em Moçambique fossem apoderadas por um pequeno número de famílias já influentes (conhecidas como as ‘famílias da libertação’). Durante o período da guerra colonial, ambas as frentes de libertação e atuais partidos rivais (RENAMO e FRELIMO) se fizeram valer do tráfico ilícito para sustentar a sua luta, potenciando o problema que até hoje penumbra a área. No fundo, a guerra civil permitiu que o “contrabando, um certo nível

---

7 Destaca-se os ataques de intercetção aos transportes de trabalhadores e bens para estas multinacionais que resultaram na suspensão da construção de infraestruturas da Anadarko (Pirio, Pittelli e Adam, 2019). Ademais, volta-se a referir o ataque de 24 de março de 2021 que abalou o desenvolvimento da Total (ACLEDE, 2021).

8 Não só moçambicanos, destacando-se os grupos chineses (envolvidos no tráfico de marfim e madeiras), tailandeses (tráfico de pedras preciosas) e sul-asiáticos (tráfico de narcóticos) (Pirio, Pittelli e Adam, 2019) que operam com impunidade através do auxílio das redes de corrupção (Nelson, 2020).

de tráfico ilícito e as redes corruptas se desenvolvessem e prosperassem” (Nelson, 2020, p. 10), especialmente no Norte que teve grande destaque na luta pela independência (Rogeiro, 2020).

Consequentemente, até à contemporaneidade continuam a existir elevados níveis de corrupção no governo moçambicano que impedem a repressão eficaz do CO (Nelson, 2020). Especificamente, o norte de Moçambique tem uma especial potencialidade para ser um *hotspot* destas atividades ilícitas, devido às “vulnerabilidades sociais, políticas e económicas que agora se desenrolam num deteriorar da aplicação da lei e um aumento concomitante do crime organizado, corrupção e insurgências extremistas violentas” (Nelson, 2020, p. 10).

### 3.3. Financiamento do Terrorismo

#### 3.3.1. Teorias do nexa Crime-Terror

As teorias do nexa Crime-Terror incidem sobre a aproximação do fenómeno terrorista com o da CO, evidenciando a crescente semelhança entre as características organizacionais e operacionais de ambos, bem como o estabelecimento de alianças entre os fenómenos (Sanderson, 2004; Ruggiero, 2019), como será descrito nesta secção.

Estas teorias ganham força e verdadeiramente consolidam-se nas décadas de 80/90, com o narcoterrorismo colombiano, em que: (1) a CO começa a empregar violência para satisfazer objetivos políticos<sup>9</sup> (Bibes, 2001; Offstein e Aristizábal, 2003; Wang, 2010; Basra e Neumann, 2016); e (2) os grupos revolucionários paramilitares ELN (Exército da Libertação Nacional) e FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) assumem uma forte ligação à produção de distribuição de narcóticos e ao rapto e pedidos de extorsão, levantando a questão se os seus objetivos seriam maioritariamente políticos ou económicos (Offstein e Aristizábal, 2003).

Dois momentos históricos posteriores levarem ao fortalecimento deste nexa: (1) o período pós-Guerra Fria levou à diminuição do financiamento estatal (e.g. Rússia) como forma de subsistência dos grupos terroristas, fazendo com que estes tivessem a necessidade crescente de recorrer a estratégias de autofinanciamento (Wang, 2010); e (2) os ataques terroristas a Nova Iorque e Washington em 11 de setembro de 2001 despoletaram, como parte do esforço transaccional de combate ao terrorismo, tentativas de interceção dos movimentos de financiamento destes grupos, incidindo fortemente nas organizações solidárias. Isto aumentou a pressão nos grupos terroristas para se redireccionarem para outras fontes de financiamento, destacando-se as atividades ilícitas (Makarenko, 2004; Sanderson, 2004). No tráfico de narcóticos mantém-se a forma de financiamento mais comum, seguido de outras modalidades como a extorsão (conhecido como o ‘imposto revolucionário’) (Schmid, 2005), raptos com pedidos de resgate, tráfico de pedras preciosas e tráfico humano. O tráfico de armas é um tópico separado, pois tem

---

9 Por exemplo, destaca-se a ligação, na Colômbia, entre o cartel Medellín e o ELN, sendo que o primeiro contratou o último para colocar bombas em carros (Schmid, 2005; Wang, 2010).

uma dupla função de financiamento e de uso como moeda de troca por outros bens (Shelley e Picarelli, 2001; Thony, 2002).

Makarenko (2004) concetualiza o nexu Crime-Terror como um contínuo (ver Anexo 1) entre ‘grupo terrorista’ e ‘grupo de CO’, pressupondo que ambos atuam no mesmo ‘campo’, ou seja, ambos atuam no mundo ilícito e têm o Estado como inimigo comum e, por isso, existe a possibilidade de convergirem. Indica quatro tipos de grupos: (1) Alianças, (2) Motivações Operacionais, (3) Convergência e (4) ‘Black Hole’ (Makarenko, 2004).

Dentro das alianças, a literatura distingue entre alianças táticas e estratégicas. As alianças táticas são momentâneas, a curto prazo ou limitada a uma atividade, com o objetivo de partilhar conhecimento especializado. Estas servem dois propósitos: maximização do lucro e redução do risco. Assim, vão-se focar em trocas de acessos a redes de tráficos e a conhecimentos especializados e técnicos relevantes (e.g. branqueamento de capitais, tecnologias de comunicação e apoio operacional) (Wang, 2010). Normalmente isto significa a procura por parte dos terroristas de acesso a armas ou fontes de rendimentos da CO (e.g., redes de tráfico), e a procura por parte da CO de um conflito prolongado que, concomitantemente, mine as autoridades (Bovenkerk e Chakra, 2005; Shelley, 1999 *cit. in* Wang, 2010).

Contrariamente, as alianças estratégicas são baseadas em interesses comuns, e pretendem atingir objetivos a longo prazo que são mutuamente benéficos. Estas já envolvem uma cooperação sustentada no tempo entre os grupos, que se torna possível porque estes não só atuam no mesmo ‘plano’, como beneficiam das mesmas situações (ver *infra*) e precisam dos mesmos recursos (e.g., documentos de identificação falsificados, técnicas de *counter-surveillance* e intermediários) (Wang, 2010). Exemplo é o caso da aliança entre a Al-Qaeda e organizações criminais bósnias que garantiram uma rota de tráfico de heroína afegã para a Europa (Makarenko, 2004). Ainda, a repressão internacional crescente de que têm sido alvo, incentiva as alianças estratégicas que permitem aos grupos unirem forças “para combater o seu inimigo comum – as autoridades estatais” (Wang, 2010, p. 16)<sup>10</sup>.

O segundo tipo, as Motivações Operacionais, surge quando os grupos decidem desenvolver capacidades ‘*in-house*’, para garantirem uma maior segurança (Makarenko, 2004). É o caso de grupos terroristas que desenvolvem atos que visam o ganho económico-financeiro, mas não os assumem como objetivo principal já que é apenas um passo necessário para atingir os seus fins ideológicos como seja empregar processos de recrutamento mais amplos, ter campanhas propagandísticas mais eficazes, realizar mais ataques e de maior capacidade ou adquirirem um maior reconhecimento na esfera internacional (Ruggiero, 2019). Esta fase implica que os grupos terroristas adotem práticas que podem ser consideradas incompatíveis com as suas crenças, como o recrutamento de membros que não partilham o seu credo religioso ou político, mas cujos conhecimentos

---

<sup>10</sup> Este fim tem de ser entendido em termos latos, sendo que ao nível estrito pode assumir formas vastamente diferentes – enquanto o grupo terrorista pode ter como objetivo remover o líder corrupto, é do maior interesse da CO que este se mantenha (Sanderson, 2004).

técnicos e especializados facilitam a prática de ‘crimes convencionais’ que agora têm que ser desempenhados na esfera terrorista (e.g., forjadores, *hackers* e especialistas do sistema financeiro) (*Idem*). Wannenburg (2003) destaca a criação na Al-Qaeda de ‘sindicatos criminosos’, em que células e redes dedicadas a atividades criminosas lucrativas<sup>11</sup> trabalhavam de forma distinta das redes operacionais, sendo que as primeiras foram desmanteladas na Espanha e Bélgica e as últimas na França e EUA.

A convergência dá-se quando um dos grupos converge numa “única entidade que inicialmente demonstra características de ambos os grupos simultaneamente; mas tem o potencial de se transformar numa entidade no lado oposto do contínuo de onde começou (...), a transformação é, [assim], a um nível que os objetivos e motivações últimos mudam” (Dishman, *cit. in* Makarenko, 2004, p. 135). Perspetivando a tese da convergência do prisma dos grupos que começam pelo terrorismo, fala-se de grupos que se envolvem de tal forma em atividades criminosas lucrativas que estas se tornam o seu objetivo primário, criando uma organização poderosa que persegue objetivos políticos, religiosos ou ideológicos, bem como financeiros. São exemplos o IRA (Irish Provisional Army)<sup>12</sup>, as FARC<sup>13</sup> e o ELN ou o caso do Abu Sayaff<sup>14</sup> (Makarenko, 2004; Wang, 2010).

Por último, a posição central – o ‘*Black Hole*’ – pode ter duas vertentes: (1) um grupo envolvido numa guerra civil evolui de um conflito puramente político para motivações criminais; (2) emerge a síndrome ‘*Black Hole*’ em que o Estado é usurpado pelo grupo híbrido. Ambas as vertentes demonstram a verdadeira ameaça da convergência entre estes grupos que é o perpetuar de um “estado de guerra civil (ou regional) para assegurar poder económico e político” (Makarenko, 2004, p. 138).

Outros autores, como Basra e Neumann (2016), defendem uma perspetiva diferente sobre onexo. Para estes, o núcleo não está na convergência entre grupos terroristas e da CO, mas sim na partilha do meio social, redes e ambientes, nomeadamente no que toca a recrutamento. Isto é, os grupos visam recrutar da mesma população-alvo o que gera consequências na forma como os indivíduos se radicalizam<sup>15</sup>. Consequentemente, estas diferenças vão-se traduzir em coincidências entre os fenómenos: chamam a isto o novo ‘nexo Crime-Terror’.

---

11 Destacam-se atividades como fraude de cartões de crédito, furto de identidade para pedir empréstimos, crimes contra a propriedade intelectual (falsificação de música, vídeos, roupa e software) e falsificação de documentos e dinheiro (Wannenburg, 2003).

12 Após o fim da Guerra Fria, o IRA começou a financiar-se através de várias atividades criminosas, como casas ilícitas de jogo, game árcades e pirataria de filmes (Wannenburg, 2003).

13 Após a morte do líder ideológico das FARC, Jacobo Arenas, a organização paramilitar seguiu as mesmas pegadas que o Abu Sayaff, no mesmo espaço temporal – passa a focar-se nas suas atividades de produção e distribuição de narcóticos e, no início dos anos 2000, controlava cerca de 40% do território colombiano e, deste tráfico, lucrava por volta de 500\$ milhões anualmente (Makarenko, 2004).

14 Grupo pertencente ao ISIL da província do Sudeste Asiático. Desde o início do século, tem dirigido as suas operações para raptos e pedidos de resgate e a plantação de marijuana nas Filipinas (Makarenko, 2004).

15 Reutilizando o exemplo dos grupos paramilitares colombianos, uma das razões que subjaz a sua flexibilidade entre objetivos políticos e económicos é precisamente que, no início do movimento, foram recrutados membros de grupos de CO (Offstein e Aristizábal, 2003).

Quanto às semelhanças entre os grupos, a literatura aponta que ambos podem ter na sua gênese as mesmas razões, aproveitando-se das mesmas situações, nomeadamente a desigualdade socioeconómica, falhas institucionais (que levam, entre outras coisas, ao baixo controlo governamental e fronteiriço), estabilidade política e sentimentos coletivos (como ressentimentos e humilhação) de grupos minoritários estigmatizados e/ou que vivem à margem da sociedade (Haysom, 2018; Ruggiero, 2019). Ao nível contextual, Wannenburg (2003) afirma que os fenómenos tendem a confluir em determinadas situações, como quando grupos terroristas controlam território que lhes permita explorar recursos naturais, quando recebem apoio de outros Estados regionais que possam ter interesses políticos, ideológicos ou económicos e quando as redes de CO são fontes estabelecidas, por vezes únicas, de armas, munições e outros materiais.

Outra similitude está em como os indivíduos dos grupos justificam as suas ações, com processos de neutralização e de negação da vítima (Ruggiero, 2019). Basra e Neumann (2016) verificam que estes processos cognitivos são preponderantes na sua amostra, baseando-se na perceção coletiva de que a vítima, na realidade, é o malfeitor, normalmente baseado em crenças religiosas, políticas ou culturais em que o ‘outro’, o ‘opositor’ ou o ‘infiel’ é o inimigo.

### 3.3.2. Fontes do financiamento do terrorismo

Especula-se que o financiamento do Al-Shabaab provenha, maioritariamente, de doações e do aproveitamento da economia ilícita pré-existente que, em Cabo Delgado, se baseia no tráfico ilícito de madeira, carvão vegetal, rubis, marfim e narcóticos (o país é um dos principais corredores africanos para o tráfico de heroína e cocaína) (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019; Nelson, 2020). Verifica-se que o Al-Shabaab começou a exercer um certo domínio territorial em áreas-chave para as rotas comerciais da zona, facto que lhes permitiria tornar-se um ator central desta economia paralela (Nelson, 2020). Porém, não existem provas concretas que suportem que o Al-Shabaab controle uma parte substancial destas rotas (nem territórios ou grupos de pessoas que o permitissem controlar estas rotas) ou que estabeleça alianças com redes de CO (Haysom, 2018; Pirio, Pittelli e Adam, 2019). Uma das possibilidades é que, através de um sistema de taxação, o grupo esteja a lucrar com estas redes (Haysom, 2018).

Segundo as averiguações de Habibe, Forquilha e Pereira (2019), o tráfico ilícito de madeira dava-se por intermediários locais contratados por redes tanzanianas, por sua vez controladas por indivíduos ligados ao Al-Shabaab. Usando fontes locais, estimam que o tráfico ilegal de madeira gerava cerca de um 1.424.195€ por mês. Quanto ao carvão vegetal, estimam que o comércio ilícito desta matéria gerasse, sensivelmente, 113.935€ a 227.871€ por semana. O tráfico de rubis aproveita as grandes minas de Montepuez (Dahir, 2020); porém, a exploração destas minas por multinacionais impulsionou o Estado a levar a cabo uma forte repressão sobre os traficantes (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019).

O Parque Nacional das Quirimbas é amplamente aproveitado por caçadores furtivos de elefantes (*Idem*). O argumento de que o tráfico de marfim estaria relacionado

com o FT criou um alarme na comunidade internacional por duas razões: (1) as possíveis consequências de uma crise de tráfico de vida selvagem; (2) os conflitos nos territórios africanos que, aliando-se a movimentos jihadistas, podiam tornar-se berços de insurgências que, posteriormente, se financiariam através de atividades criminosas, levando às teorias do ‘nexo Crime-Terror’ (Haenlein *et al.*, 2016). Esta ligação tem sido avançada pelos *media* e várias organizações terroristas têm sido nomeadas nesta ligação com o tráfico de vida selvagem, nomeadamente o Al-Shabaab somali. A expansão deste para o Quênia fortaleceu a ideia de que o grupo beneficiava fortemente do tráfico de marfim, tanto com a prática da caça-furtiva de elefantes no Quênia como também como mediador deste tráfico. Porém, esta relação é questionada por várias razões, entre elas uma fulcral ao presente trabalho: testes de ADN demonstram que a maior parte do marfim traficado advém de áreas pouco prováveis de serem locais de caça do Al-Shabaab somali (tais como Tanzânia e Moçambique). A partir de 2006, 86% a 93% das grandes apreensões (acima de 500 quilos) de marfim eram originárias do corredor Selous (Tanzânia) – Niassa (Haelein *et al.*, 2016). Pese embora isto, a investigação levada a cabo por Nelson (2020) não detetou a existência de redes de tráfico de marfim em larga escala.

De referir, ainda, que a costa norte de Moçambique tem sido usada como porto de passagem de tráfico de seres humanos que visam chegar à África do Sul, nomeadamente por mão da rede de Zanzibar, também envolvida no tráfico de narcóticos (Nelson, 2020).

Por último, embora de grande relevância, incide-se sobre o tráfico de narcóticos. Moçambique tem um papel importante na distribuição de narcóticos para outros continentes (Oceânia, Europa e América), sendo que pouca mercadoria é distribuída domesticamente, assumindo um papel de intermediário em que a heroína e cocaína chegam aos portos moçambicanos por rotas marítimas (*Idem*). O consumo doméstico, apesar de continuar modesto, tem adquirido alguma predominância, destacando-se como mercado de heroína de baixa qualidade os mineiros de Montepuez (*Idem*). Esta heroína, aquando da sua chegada, é controlada, maioritariamente, pelas redes de tráfico da Tanzânia/Zanzibar, mas, originalmente, provém do Irão e do Paquistão (*Idem*). Já a cocaína, segundo o mesmo autor, tem chegado crescentemente em contentores provenientes do Brasil. Tipicamente, os traficantes são auxiliados por empresários com ligações locais, nomeadamente ligações políticas com a FRELIMO. Na sua investigação, Nelson (2020) relata haver indícios de que a maior parte do tráfico de cocaína que chega ao porto de Pemba é controlado por um empresário local com fortes ligações às redes políticas corruptas de ‘alto nível’. Estas são utilizadas para que os contentores não sejam alvo de fiscalização, chegando a serem movidos por operadores específicos quando chegam ao porto e transportados diretamente para os armazéns deste empresário.

Uma operação conjunta entre a Polícia Federal (Brasil), a Drug Enforcement Administration (EUA) e o Serviço Nacional de investigação Criminal (Moçambique) a 13 de abril de 2020 apreendeu Gilberto Aparecido dos Santos, um cabecilha das rotas de tráfico. A relevância deste acontecimento aumenta com as constatações da Comunidade de

Desenvolvimento da África Austral (SADC), que reporta que este indivíduo havia contactado com um financiador do EIPAC com o intuito de unirem esforços para que Cabo Delgado continuasse a ser um forte porto de trânsito para o tráfico de estupefacientes (Rogeiro, 2020). Destaca-se que esta ligação não foi consubstanciada.

### **3.4. Onde a economia paralela e as fragilidades sociais se cruzam**

Haysom (2018) explora a relação cíclica entre as atitudes governamentais perante o combate ao tráfico e o extremismo. Pelas razões já previamente elucidadas, intervir nas redes de CO nem sempre é do interesse dos governos moçambicanos, dado que os políticos retiram das suas atividades uma fonte de rendimento complementar. Quando existe uma intervenção, esta normalmente é motivada por aproximações com as multinacionais, como no caso do tráfico ilícito de rubis (Haysom, 2018). Presencia-se, assim, uma zona com amplas oportunidades para o tráfico e exploração ilícita – é rica em recursos naturais e as tradições de corrupção criam autoridades que não só não insistem na sua exploração legítima, como são relativamente fáceis de cooptar. Quando as figuras políticas e de autoridade se encontram numa posição em que lucram com estas atividades ilícitas, é do seu interesse que as atividades de fiscalização não sejam bem-sucedidas. Vemos assim um minar internalizado da aplicação da lei e um enfraquecimento sistémico das instituições.

De modo legítimo ou ilegítimo, os recursos naturais de Cabo Delgado estão a ser explorados e a produzirem uma vasta riqueza que não se reflete na qualidade de vida da população local. A corrupção, quando praticada em grande escala e a longo prazo, impede o desenvolvimento da região e fomenta um conjunto de condições socioeconómicas negativas como falta de serviços e falta de oportunidades e desemprego. Estas condições, por si só, podem incentivar a população (especialmente a jovem), a ingressar nas atividades da economia paralela. Quando se junta à equação os sentimentos de marginalização e os ensinamentos religiosos extremistas já estabelecidos nos países vizinhos, consegue-se enquadrar o movimento extremista atual e as suas origens (*Idem*).

## **4. Questões de investigação e metodologia**

A literatura existente sobre Cabo Delgado concretiza um trabalho extenso sobre duas das frentes mencionadas – a resposta governamental e a sua eficácia e as tensões sociais, económicas e religiosas, como propulsoras das insurgências e do recrutamento. Morier-Genoud (2020) já segmentou as abordagens que têm sido feitas – primeiramente, este realça o papel da religião, já outros autores, como Dahir (2020) focam-se nas más condições da região (pobreza, iliteracia, desemprego, entre outras) que levaram ao sentimento de marginalização e revolta do povo como o maior impulsor do cenário atual de Cabo Delgado. Ainda, Matsinhe e Valoi (2019) dão a perspetiva da influência exterior no despertar do conflito local, especificamente da Tanzânia.

Apesar de se apontar a produção de trabalhos pertinentes no âmbito das rotas de tráfico que permeiam a costa norte de Moçambique – ver Nelson (2020) –, a indagação

sobre as conexões destas com o Al-Shabaab são escassas. Destacam-se os trabalhos de Haysom (2018) e Habibe, Forquilha e Pereira (2019) que apontam que as redes de CO que movimentam uma economia ilícita baseada em diversos tráficos (madeira, marfim, narcóticos, rubis, entre outros) foram uma das dinâmicas contextuais que contribuíram para os avanços das insurgências. As que as investigam à luz do enquadramento criminológico das teorias do nexos Crime-Terror são nulas. O presente trabalho encaixa-se nesta lacuna.

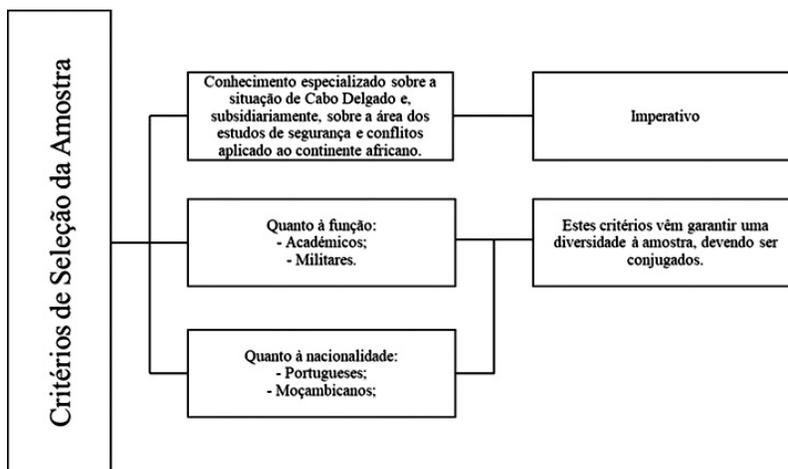
Deste modo, precisamente devido à falta de informação sobre o tópico, optou-se por um estudo exploratório, utilizado comumente quando existe “informação insuficiente relativamente ao tópico de pesquisa, de modo que a formulação de hipóteses (...) é dificultada ou até impossível” (Sarantakos, 2012, p. 150), sendo que tal acontece em tópicos de investigação como o presentemente tratado, que incidem sobre novas problemáticas, ou sobre problemáticas já investigadas, mas de uma nova perspectiva (Mason, Augustyn e Seakhoa-King, 2010). Assim, a pesquisa exploratória “procura padrões, ideias ou hipóteses, ao invés (...) de tentar testar ou confirmar hipóteses” (Vogt e Johnson, 2011, p. 134) e é entendida como uma fase preliminar da investigação, que pode servir de base para investigações futuras (Silverman e Marvasti, 2008).

Foram colocadas duas questões de pesquisa principais: (1) Quais são as fontes de financiamento do Al-Shabaab e podem estar estas ligadas à criminalidade local? e (2) Teve a CO um papel nas insurgências terroristas? Estas desdobram-se em sete questões de pesquisa específicas: (1) Existe um nexos Crime-Terror em Cabo Delgado?; (2) Como se manifesta o nexos Crime-Terror em Cabo Delgado e em outros casos?; (3) Tem o FT por base atividades ilegais?; (4) Como se caracteriza o FT em Cabo Delgado?; (5) Qual das alianças é a mais provável no caso de Cabo Delgado?; (6) A pré-existência de rotas de tráfico e CO favoreceu oportunidades para o conflito?; (7) Que estratégias contraterroistas devem ser implementadas?

Considerou-se a utilização de uma metodologia qualitativa, nomeadamente a realização de entrevistas semiestruturadas a especialistas (ver Anexo 2), a mais adequada para os objetivos de um estudo exploratório dado que gera descrições ricas de informação e perspectivas (Petintseva, Faria e Eski, 2020).

A amostra foi selecionada por conveniência (Marôco, 2018), utilizando sugestões informadas do IDN consoante critérios de seleção (ver Figura 1). Assim, a amostra não é probabilística, dado que todos os elementos da população de especialistas não tinham uma igual probabilidade de serem selecionados pois estão condicionados por relações de conveniência (*Idem*). A amostra consistiu em três especialistas: dois académicos portugueses na área da segurança e conflitos, focados no continente africano e no caso de Cabo Delgado, e um militar moçambicano versado na literatura concernente ao conflito.

Figura 1  
Critérios de Seleção da Amostra



Os entrevistados começaram a ser contactados em meados de março e o processo de entrevistas começou no final do mesmo mês, terminando em meados do mês de abril. As entrevistas duraram entre uma hora e oito minutos e uma hora e 15 minutos e começaram pela leitura gravada de um consentimento informado (ver Anexo 3).

Foi realizada uma análise categorial do conteúdo que consiste em “operações de divisão do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos (...) [e] é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples” (Bardin, 2007, p. 147). A análise categorial teve como primeiro passo a transcrição completa das entrevistas à qual se seguiu a codificação<sup>16</sup>, tendo-se usado na presente análise a categorização por temas.

Com as questões de pesquisa como orientação, esta análise categorial permitiu identificar cinco categorias (ver Anexo 4): (1) Financiamento do terrorismo (em Cabo Delgado); (2) Financiamento do terrorismo (Casos Comparativos); (3) Oportunidades Contextuais; (4) Respostas ao conflito; e (5) Outros temas recorrentes.

Para a análise do conteúdo em cada categoria, foi considerada a presença de dados semelhantes e divergentes, a frequência com que apareciam e, até, a ausência de dados (Bardin, 2007; Petintseva, Faria e Eski, 2020).

## 5. Resultados e Discussão

Na categoria do **Financiamento do terrorismo (em Cabo Delgado)**, todos os entrevistados indicam uma alta probabilidade do FT em Cabo Delgado advir de uma

<sup>16</sup> Tanto a transcrição como a codificação foram feitas manualmente.

amalgama de fontes, nomeadamente dos tráficos ilícitos de narcóticos, madeira e o comércio ilícito de bens (e.g. panos), que foram os mencionados com mais frequência, seguindo-se os tráficos de vida selvagem (marfim) e de pedras preciosas (rubis), mencionados com menos frequência, mas ainda considerados prováveis. O tráfico humano é, no entanto, referido como uma fonte pouco provável e o tráfico de carvão vegetal não é referido.

Coloca-se a questão da geolocalização litoral dos ataques do Al-Shabaab. Aqui os entrevistados apresentam perspetivas diferentes. Por um lado, aponta-se uma razão estratégica que traduz uma intenção por parte do Al-Shabaab de obter uma maior presença na costa para conseguir exercer controlo sobre os portos de entrada. Por outro lado, “se pensarmos nas dinâmicas étnicas e na localização dos ataques” (Entrevistado 1) estes logicamente desenvolvem-se na área onde existe maior apetência no ambiente social para fenómenos terroristas – é na zona costeira que se concentram os socialmente e politicamente excluídos, Kimuani.

A possibilidade de doações pela população local para financiamento foi considerada improvável, devido à pobreza da população. Esta apreciação contrapõe-se ao explorado previamente na literatura, especificamente por Habibe, Forquilha e Pereira (2019). Porém, os entrevistados destacaram a possibilidade de outro tipo de apoio: o apoio estratégico e informacional, através do qual a população pode estar a dar indicações aos insurgentes que os permitam evitar as forças de segurança ou a fornecer esconderijos.

Nesta senda, é ainda discutida a possibilidade de doações ao Al-Shabaab de outras entidades, para além da população local. Aqui, realça-se a questão da Tanzânia, afirmando que “é verdade que a Tanzânia, para todos os efeitos, ainda não conseguiu controlar, deliberadamente ou não deliberadamente, (...) as fronteiras” (Entrevistado 3) que têm servido de passagem para indivíduos que, atualmente, podem assumir posições de liderança no Al-Shabaab. Questiona, então, qual é a posição do país: se de intermediário incapaz de controlar as suas fronteiras ou se de ator de uma deliberada negligência. O clássico ‘financiamento estatal’, em termos monetários, por parte da Tanzânia, fica em campo especulatório. Outro entrevistado aponta a possibilidade das redes internacionais terroristas aliadas ao grupo (EIPAC) estarem a ser uma nova fonte de financiamento, o que pode ser suportado pelo aumento considerável nas capacidades de armamento e de ataque deste grupo após o *bay’ab* de 22 de março de 2020.

Outro entrevistado explanou detalhadamente a presença de uma ‘mão externa’ na situação moçambicana, realçando uma relação robusta entre a CO e o terrorismo em que a primeira alimenta o último. O entrevistado afirma que não só estas redes de tráfico são controladas do exterior, como também parece existir um apoio material exógeno de Moçambique (e.g., *drones*), nomeadamente da CO internacional. Menciona, então, a “mão exterior que disponibiliza os meios”, desenvolvendo que esta mão é de entidade desconhecida, mas com “interesses dentro do país” (Entrevistado 2), ficando a incógnita sobre se se trata de entidades singulares ou coletivas, mas parece apontar sempre para uma forma de CO. Fá-lo ao realçar a importância dos recursos energéticos nesta conjuntura, singularizando o paralelismo não limitado a Moçambique entre a descoberta e o começo

do processo de exploração de recursos naturais e o surgimento de insurgências que o atrasam ou inviabilizam. Assim, parece evidenciar a existência de 2 tipos distintos de CO que estão implicados nesta dinâmica: a criminalidade local que nasce de redes de tráfico transnacionais, e o interessado externo, o “crime organizado que se manifesta em forma de insurgência” (Entrevistado 2). Aqui também se verifica uma inversão do nexos Crime-Terror, consoante a situação: enquanto na primeira temos o grupo terrorista que emula ou se aproveita das atividades de um grupo de CO, no segundo temos um grupo de CO que aplica/incentiva táticas terroristas com vista a objetivos económicos. Assim, a hipótese do papel dos recursos naturais, que voltará a ser referida nesta discussão, surge como um elemento que complexifica a análise da situação, nomeadamente ao nível do financiamento e da subsequente manifestação do nexos Crime-Terror.

Por último, a possibilidade iminente do financiamento através de raptos e pedidos de resgates foi mencionada. Sendo uma prática comum em outros casos evidenciados na categoria seguinte (ver *infra*), os entrevistados apontam que agora existem na região alvos atrativos, nomeadamente os trabalhadores das multinacionais.

Em suma, pode-se categorizar as fontes de FT recolhidas nas entrevistas como: (1) prováveis – tráfico de narcóticos, madeira e comércio ilícito em 1.<sup>a</sup> ordem e tráfico de vida selvagem e de pedras preciosas em 2.<sup>a</sup> ordem; (2) pouco prováveis – tráfico humano; e (3) possíveis – raptos e pedidos de resgate. O mesmo pode ser feito para as doações: (1) prováveis – apoio operacional e informacional por parte da população; (2) pouco prováveis – doações monetárias por parte da população; (3) possíveis – financiamento por parte de outras organizações terroristas e/ou outras entidades singulares ou coletivas.

Na categoria **Financiamento do terrorismo (Casos Comparativos)**, quando questionado sobre a importância das atividades criminosas na atualidade do FT, um entrevistado referiu a guerra civil moçambicana, quando as frentes de libertação eram financiadas estatalmente no clima de Guerra Fria. A RENAMO tinha apoio da Rodésia (atual Zimbabué) e, mais tarde, da África do Sul, enquanto a FRELIMO tinha apoio da China, da União Soviética e da Alemanha de Leste. O entrevistado considera que, com o fim da Guerra Fria, o apoio dos Estados deixa de ser uma realidade predominante e rapidamente as frentes de libertação se aproveitaram dos recursos naturais existentes. Ainda sobre o financiamento estatal, outro entrevistado considera que, se os Estados efetivamente quiserem financiar um grupo terrorista, certamente arranjarão formas indiretas de o fazer e que por esta razão, apesar de menos flagrante, o financiamento estatal não é inexistente.

São ainda mencionadas como situações insurgentes cujo financiamento provinha, em parte, de atividades ilícitas, as do Magrebe (tráfico humano), do Sahel, nomeadamente Mali (tráfico humano e pedidos de resgate) e da Somália (pirataria). A RDC é indicada num caso em que se verifica, novamente, o paralelismo entre os planos de exploração de indústrias energéticas e o começo de perturbações terroristas que ameaçam o projeto. Os entrevistados referem, assim, uma presença variada deste nexos nos conflitos terroristas em contexto africano. A modalidade de manifestação deste nexos vai-se alterando consoante o conflito e respetivo território, apontando-se um determinado papel das oportu-

nidades – no caso de Cabo Delgado, a própria geografia, vasta costa, faunas, recursos e fronteiras porosas permitirem certos tipos de tráfico, enquanto a chegada de multinacionais pode indicar novas oportunidades para o financiamento (e.g., raptos e pedidos de resgate).

Quanto à categoria de **Oportunidades contextuais**, dois dos entrevistados não encontram uma relação causal entre a CO e o terrorismo, mas antes uma relação simbiótica, em que partilham um ambiente favorável. O Entrevistado 1 afirma “não sei se é pensar em termos de fonte de financiamento local... Acredito que, localmente, estavam criadas as condições em termos de insatisfação e (...) uma grande história de ressentimento em relação ao Estado, (...) sonhos de desenvolvimento que nunca foram realizados. Estes sonhos eram simples, as pessoas pensavam: “queremos um hospital, eletricidade, escolas” (...). Estas zonas de exploração [de recursos energéticos] parecem uma coisa do futuro, uma coisa fantástica, mas que não tem nada a ver com as condições locais”. Por seu turno, isto leva a ressentimentos e a um profundo sentimento de insatisfação que fervilha na população local e acaba por estar na base do movimento extremista que se verifica atualmente. Outro entrevistado, na mesma perspetiva, destaca que os fenómenos da CO e do terrorismo prosperam e usufruem do mesmo ambiente e, por isso, a comunhão dos dois no mesmo território é uma consequência das condições sociais presentes: falta de condições de vida, de desenvolvimento nas cidades locais, ausência do exercício das autoridades do poder central e presença de um sentimento de insegurança. Todos os entrevistados indicam a influência que esta conjuntura vai ter no recrutamento: os jovens, em especial, inclinam-se para ambos os tipos de criminalidade para aliviar as suas frustrações. Porém, consideram redutor afirmar que problemas de criminalidade (v.g. tráfico) ao nível local é suficiente para fazer borbulhar uma insurgência.

Os entrevistados também se debruçaram sobre a possibilidade de essas fontes de financiamento estarem relacionadas com a afiliação a redes terroristas transnacionais que podem ver em Cabo Delgado “uma fonte de financiamento futura” (Entrevistado 1).

Outro dos entrevistados apresenta uma perspetiva distinta, já parcialmente elucidada, referindo o paralelismo entre os recursos energéticos e o terrorismo, questionando o seu estatuto de ‘coincidência’. Orienta-se pela hipótese de que “este fenómeno [terrorista] acompanha de perto a evolução do negócio do petróleo e do gás” cujo horizonte aparenta ser “inviabilizar a exploração dos minerais naquela província”, parecendo “que se quer que o país continue a ser um país de mão estendida” (Entrevistado 2). Afirma um desconhecimento sobre quem são os atores que podem estar a atuar neste âmbito, se entidades coletivas ou individuais, mas sempre destacando que o negócio dos recursos energéticos é altamente disputado, lucrativo e monopolizado e que a CO se esconde muitas vezes no que se considera serem estruturas lícitas.

Quanto às **Respostas ao conflito**, apenas um entrevistado mencionou a intervenção nas fontes de financiamento em primeira ordem de importância, afirmando que, em Cabo Delgado, é impreterível a cooperação internacional (ao nível regional e global) quanto à troca de *intelligence* e ao controlo das fontes de FT. Um dos entrevistados nem referiu as fontes de FT no plano concetualizado de medidas de intervenção e outro con-

sidera que o mais importante é intervir nas condições sociais e sentimentos coletivos que estão na base do conflito. Os entrevistados deram preferência aos acordos de cooperação internacionais e regionais, à intervenção nas condições socioeconómicas locais e uma maior responsabilização das forças de segurança moçambicanas de modo a travar os abusos aos direitos humanos que se têm verificado. Ainda, a transparência política é apontada por dois entrevistados como um passo necessário na intervenção em Moçambique.

Por último, **outros temas recorrentes** ao longo das entrevistas foram considerados. Os entrevistados destacam uma falta de informação acessível sobre o caso, sintoma de um problema geral na produção e recolha de informação fiável sobre o conflito que só mais recentemente tem sido noticiado e para o qual ainda inexistente investigação sistemática. Discute-se, aqui, o papel das barreiras linguísticas entre a população de Cabo Delgado (norte do país) e as forças de segurança (muitas vezes vindas de Maputo) que dificultam a recolha de informação. A indisponibilidade de informação dificulta a capacidade de averiguar qual o peso no financiamento de cada tipo de tráfico e qual o papel dos terroristas nestas redes – de intermediários ou de controlo.

As questões socioeconómicas, as fragilidades existentes e os sentimentos coletivos, também são apresentadas como uma componente importante de realçar para se conseguir qualquer entendimento e perspetiva deste conflito. Em suma, nas palavras do Entrevistado 3, “qualquer tipo de trabalho que tem sido feito sobre este tipo de assuntos é invariavelmente um recorte, não podemos entendê-lo como suficiente por si só para explicar todo o contexto”.

## 6. Conclusão

O estudo do caso de Cabo Delgado permite concluir que o nexos Crime-Terror está presente na situação insurgente moçambicana, com algumas reservas quanto às particularidades, sendo impraticável, com os dados atuais, indagar sobre a natureza desta associação para lá do plano teórico. Porém, a um nível geral, pode-se afirmar que entre as fontes mais prováveis de financiamento do grupo encontra-se o crime que se aproveita das redes de tráfico pré-existentes da zona. A implicação direta deste achado é que a intervenção no financiamento do grupo de modo a atordoar o seu desenvolvimento passa, também, pela intervenção na CO da região. Por si só, isto evidencia uma certa confluência entre os fenómenos. Outra implicação indireta desta relação remete para as oportunidades contextuais e urge uma intervenção a longo prazo no tecido social, político e económico que, eventualmente, espera-se ter repercussões tanto no fenómeno da CO como do terrorismo, já que estes partilham as mesmas condições de base.

Os casos comparativos mencionados indicam que, se nenhuma ação bem pensada e concertada se proporcionar em Cabo Delgado, o conflito na região poderá ainda ter pela sua frente um futuro extenso. Também nestes o nexos Crime-Terror desempenhou um papel, seja no possibilitar da continuação do conflito através do fornecimento dos meios necessários à guerra ou, eventualmente, no despertar do conflito, como é elucidado pelo

caso dos recursos energéticos. Uma resposta contraterrorista multifacetada é necessária e o presente trabalho advoga, pelas razões já esclarecidas, que o nexso Crime-Terror deve ser uma faceta a considerar, embora nunca de forma solitária, no caso moçambicano. Acabará por ter um papel tanto a curto-prazo (cortar as fontes de financiamento do grupo que permitem a sua sobrevivência e a perpetuação dos ataques), como a longo-prazo (intervir nas condições macrossociais que motivam o conflito e possibilitam o recrutamento).

## Bibliografia

- ACLEDD (2021) *Cabo Ligado*. Available at: <https://www.cabolidado.com/dashboard> (Accessed: 1 May 2021).
- Amnistia Internacional (2020a) 'Mozambique: No justice for victims of three-year conflict in Cabo Delgado which has killed over 2,000', 6 October. Available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/10/mozambique-no-justice-for-victims-of-three-year-conflict-in-cabo-delgado-which-has-killed-over-2000/>
- Amnistia Internacional (2020b). 'Mozambique: Torture by security forces in gruesome videos must be investigated.', 9 September. Available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/09/mozambique-torture-by-security-forces-in-gruesome-videos-must-be-investigated/>
- Amnistia Internacional (2020c) 'Mozambique: Video showing killing of naked woman further proof of human rights violations by state armed forces.', 15 November. Available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/09/mozambique-video-showing-killing-of-naked-woman-further-proof-of-human-rights-violations-by-state-armed-forces/>.
- Bardin, L. (2007). *Análise de conteúdo*. 4.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Edições 70.
- Basra, R., & Neumann, P. R. (2016) 'Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus', *Perspectives on Terrorism*, 10(6), pp. 25–40.
- Bibes, P. (2001) 'Transnational Organized Crime and Terrorism: Colombia, a Case Study. Journal of Contemporary Criminal Justice', *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 17(3), pp. 243-258. doi: 10.1177/1043986201017003004.
- Bovenkerk, F., & Chakra, B. (2005) 'Terrorism and organized crime', *Forum on Crime and Society*, 4(1–2), pp. 3–16.
- Dahir, A. (2020) 'The Rise of Daesh in Mozambique: A Threat Assessment'.
- Habibe, S., Forquilha, S. and Pereira, J. (2019) *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique O Caso de Mocimboa da Praia*.
- Haenlein, C. et al. (2016). 'III. Poaching , Wildlife Trafficking and Terrorism TRAFFICKING AND TERRORISM', 1307(November). doi: 10.1080/02681307.2016.1252126.
- Hanlon, J. (2018). 'Rubies are the red heart of Cabo Delgado confrontation', *Mozambique News Reports & Clippings*. Available at: [https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique\\_417-2July2018\\_Heroin\\_Rubies.pdf](https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_417-2July2018_Heroin_Rubies.pdf).
- Haysom, S. (2018). 'WHERE CRIME COMPOUNDS', (October).

- Idris, I. (2020). 'Gender and countering violent extremism ( CVE ) in the Kenya- Mozambique region'.
- Kusserow, S. and Pawlak, P. (2015). 'At a glance Understanding jihad and jihadism', *European Parliamentary Research Service*, (May), pp. 1-2.
- Makarenko, T. (2004). 'The crime-terror continuum: tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism', *Global Crime*, 6(1), pp. 129-145. doi: <https://doi.org/10.1080/1744057042000297025>.
- Marôco, J. (2018). *Análise Estatística com o SPSS Statistics*. 7.ª ed. ReportNumber, Lda.
- Mason, P., Augustyn, M., e Seakhoa-King, A. (2010). 'Exploratory study in tourism: Designing an initial, qualitative phase of sequenced, mixed methods research', *International Journal of Tourism Research*, 12(5), pp. 432-448.
- Matsinhe, D.; Valoi, E. (2019). 'The genesis of insurgency in northern Mozambique', Institute for Security Studies.
- Morier-genoud, E. and Morier-genoud, E. (2020). 'The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning beginning'. doi: 10.1080/17531055.2020.1789271.
- Nelson, A. (2020). 'A TRIANGLE OF VULNERABILITY: Changing patterns of illicit trafficking off the Swahili coast.' Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Offstein, N., & Aristizábal, C. (2003). 'An historical review and analysis of Colombian guerrilla movements: FARC, ELN and EPL', *Revista Desarrollo y Sociedad*, (52), pp. 99-142.
- Petintseva, O., Faria, R. and Eski, Y. (2020). *Interviewing Elites, Experts and the Powerful in Criminology*, *Interviewing Elites, Experts and the Powerful in Criminology*. doi: 10.1007/978-3-030-33000-2.
- Pirio, G, Pittelli, R. e Adam, Y. (2019). 'The Many Drivers Enabling Violent Extremism in Northern Mozambique'. Africa Center for Strategic Studies.
- Plataforma (2021). 'Cabo Delgado: Moçambique e petrolífera anunciam mais segurança para reinício de obras', 24 March. Available at: <https://plataformamedia.com/2021/03/24/governo-e-petrolifera-anunciam-mais-seguranca-para-reinicio-de-obras/>.
- Rogeiro, N. (2021). 'Leste/Oeste'. Portugal: SIC Notícias.
- Ruggiero, V. (2019). 'Hybrids: on the crime–terror nexus', *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 43(1), pp. 49-60. doi: 10.1080/01924036.2017.1411283.
- Sanderson, T. M. (2004). 'Transnational terror and organized crime: blurring the lines', *S.AIS Review of International Affairs*, 24(1), pp. 49-61.
- Sarantakos, S. (2012). *Social research*. Macmillan International Higher Education.
- Schmid, A. (2005). 'Links between terrorism and drug trafficking: a case of narco-terrorism?', in *International Summit on Democracy and Security*. Madrid, Espanha.
- Seabra, P. (2021). 'O Conflito em Cabo Delgado em Perspetiva'. *Instituto da Defesa Nacional*, pp. 1-4.
- Shelley, L. I. and Picarelli, J. T. (2001). 'Methods not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism'.
- Silverman, D., e Marvasti, A. (2008). *Doing qualitative research: A comprehensive guide*. Sage.
- Thony, J. (2002). 'Money Laundering and Terrorism Financing: an overview', pp. 1-20.
- UN News (2021). 'Mozambique: Cabo Delgado displacement could reach 1 million, UN officials

warn'. Available at: <https://news.un.org/en/story/2021/03/1087952>.

UNICEF (2021). *UNICEF Mozambique Humanitarian Situation*. Report No.7. Available at: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF Mozambique Humanitarian Situation Report No.7 1-31 August 2021.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Mozambique%20Humanitarian%20Situation%20Report%20No.7%201-31%20August%202021.pdf).

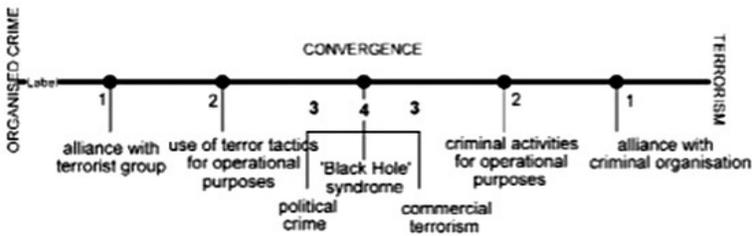
Vogt, W., e Johnson, B. (2011). *Dictionary of statistics & methodology: A nontechnical guide for the social sciences*. Sage.

Wang, P. (2010). 'The crime-terror nexus: Transformation, alliance, convergence', *Asian Social Science*. doi: <https://doi.org/10.5539/ass.v6n6p11>.

Wannenburg, G. (2003). 'Links between organised crime and Al-Qaeda'. *South African Journal of International Affairs*, 10(2), pp. 77-90. doi: 10.1080/10220460309545428.

## Anexos

### Anexo 1



**Figure 1** The Crime Terror Continuum

Makarenko (2004), Figura 1

### Anexo 2

#### 1. Apresentação

Bom dia/tarde, eu sou a Beatriz Vigo, sou estudante do 4º ano de Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade do Porto e investigadora estagiária na Delegação do Porto do Instituto de Defesa Nacional. Como explicitéi no email, pretendo realizar-lhe uma entrevista no âmbito do trabalho que desenvolvo denominado 'O Nexo Crime-Terror como um vetor no contraterrorismo: o caso de Cabo Delgado', com o objetivo de averiguar a existência e as formas deste Nexo Crime-Terror ao nível mundial e ao nível local de Cabo Delgado.

(Consentimento Informado)

#### 2. Icebreaker

2.1 Pode-me falar um pouco da sua experiência neste tema e conflito em Cabo Delgado?

3. Vários académicos realçam um que a criminalidade organizada e o terrorismo têm vindo a revelar uma certa assemelhação nos seus métodos, por exemplo, pelo facto dos grupos terroristas desempenharem no seu seio atividades criminosas que visam o lucro.

a. Este conceito ou o fenómeno por detrás do conceito é-lhe familiar?

i. Consegue identificar casos em que tal se tenha verificado?

Um dos períodos que potenciou este fenómeno foi o pós Guerra-Fria, em que caso do Estado patrocinador do terrorismo tornou-se cada vez mais raro. Também, os eventos do 11 de setembro de 2001 e as fortes políticas contraterroristas que se seguiram, fizeram com que a utilização de Organizações Solidárias se tornou cada vez mais difícil. Estas eram as 2 grandes fontes de financiamento do terrorismo.

4. Tornou-se o uso destas atividades mais escasso?

5. No caso de Cabo Delgado, com base no seu conhecimento e dados relatados da situação, quais acredita serem as principais fontes de financiamento do Al-Shabaab?

6. Com base no seu conhecimento e dos dados relatados da situação, estão, ao nível local, as rotas de tráfico a serem aproveitadas pelos grupos terroristas para fins de financiamento? Quais?

7. Neste seguimento, considera que a existência de rotas de tráfico e/ou criminalidade organizada foi um fator contribuidor para a atratividade do local para terroristas?

Dentro do Nexo Crime-Terror , podemos falar de Alianças Táticas e Alianças Estratégicas. **Alianças Táticas** são momentâneas no tempo, limitadas a uma atividade e têm o objetivo de partilhar conhecimento especializado (e.g. branqueamento de capitais, tecnologias de comunicação e apoio operacional (e.g. acesso a redes de tráfico)).

A **Aliança Estratégica** já é sustentada no tempo, sendo uma cooperação a longo prazo que visa facilitar a execução de objetivos comuns e a produção de benefícios mútuos.

8. Qual destes cenários, se algum, está, no seu entendimento, a decorrer na situação de Cabo Delgado?

9. No âmbito dos conceitos que temos vindo a discutir e dentro do seu conhecimento, existem paralelismos entre o caso de Cabo Delgado a outros cenários de insurgências terroristas?

10. Na sua experiência, em Cabo Delgado, que políticas/ações considera essenciais?

11. Existe mais algum apontamento sobre esta situação que não teve a oportunidade de dizer ao longo da entrevista, mas que ache relevante acrescentar?

### Anexo 3

O meu nome é Maria Beatriz Vigo Pereira Pinto, estudante do 4º de Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade do Porto e estagiária na Delegação do Porto do Instituto da Defesa Nacional. A presente investigação visa esclarecer a existência dos pressupostos do Nexo Crime-Terror no cenário insurgente atual de Cabo Delgado. Para o efeito, pretendo realizar uma entrevista da qual pode desistir a qualquer momento. Os dados produzidos terão a garantia de confidencialidade e servem somente para os fins inerentes a esta investigação. Também a sua identidade será anonimizada. Os dados ficarão arquivados em lugar seguro, protegido por password, a que só eu e a minha orientadora teremos acesso.

Pergunto-lhe ainda se consente a gravação da entrevista, para efeitos de transcrição. O arquivo áudio será destruído assim que o trabalho estiver finalizado.

Eu \_\_\_\_\_, declaro que percebi os objetivos da investigação, que aceito realizar a entrevista e que os meus dados serão anonimizados.

Assinatura do/a Entrevistado/a \_\_\_\_\_

### Anexo 4

DIMENSÕES DE ANÁLISE	DESCRIÇÃO
<b>Financiamento do Terrorismo (Cabo Delgado)</b>	Procurou-se recolher informações sobre as fontes do financiamento do Al-Shabaab (lícitas ou ilícitas) e as dinâmicas deste, nomeadamente sobre o papel dos integrantes do Al-Shabaab na obtenção deste financiamento.
<b>Financiamento do Terrorismo (Casos Comparativos)</b>	Esta dimensão pretende elucidar uma imagem geral de como o Nexo Crime-Terror se manifesta fora do caso de Cabo Delgado, com especial interesse sobre como este se manifesta no continente africano.
<b>Oportunidades Contextuais</b>	Indaga sobre a relação entre os fenómenos da CO e do terrorismo que permitiu a sua confluência geográfica.
<b>Respostas ao Conflito</b>	Procurou-se, acima de tudo, averiguar se a intervenção na CO e nas redes de tráfico é considerada um vetor de relevo na ação contraterrorista. Pese embora isto, permitiu-se que os entrevistados elencassem as intervenções contraterroristas livremente.
<b>Outros temas recorrentes</b>	Temas que não se encaixam nas dimensões anteriores, mas que foram referidos transversalmente (por todos os entrevistados) ou não transversalmente, mas de forma reiterada.



# A Segurança Nacional e o Clima. Uma Questão Demográfica

**João Miguel Ilaco Pacheco**  
**Guilherme de Lidon Guerra**

## Introdução

Este artigo visa interligar três áreas distintas: a segurança nacional, os fatores demográficos e as alterações climáticas. Assim sendo, este artigo pode ser dividido em duas partes, sendo o fator demográfico comum a ambas. Primeiramente, são apresentados os dados estatísticos mais recentes referentes à população portuguesa. Tal agrupamento de dados é essencial ao estabelecimento de bases demográficas sustentadas, para daí extrair o panorama nacional. Ainda nesta primeira parte, serão abordados os impactos das alterações climáticas em território nacional. São de evidenciar alguns fenómenos específicos, tais como as secas extremas, a poluição atmosférica e das águas, a subida do nível médio das águas do mar e o aumento da temperatura média. Os efeitos destes fenómenos são inelutáveis e requerem uma adaptação por parte das sociedades e, em específico, por parte dos portugueses.

Posteriormente, o foco centra-se na segurança da população portuguesa; a urbanização e litoralização do território português é o eterno *statu quo* do estudo da demografia em Portugal.

Ora, essa urbanização traz consequências ao nível da segurança física dos portugueses, pois o aumento da densidade populacional coloca pressão sobre os recursos existentes numa determinada região, aumentando a competição e posterior exclusão de faixas desfavorecidas da população, incapazes de aceder a esses recursos. Este quase “darwinismo social”, deve ser colocado em cima da mesa e em discussão.

Para tal, o conhecimento da realidade populacional portuguesa é imperativo para o estudo das medidas a tomar. Se a essa realidade se aliar uma observação perspicaz dos relatórios existentes sobre as alterações climáticas e uma análise de contextos de segurança, dá-se lugar a uma estruturação consciente, capaz e informada daquilo que poderá ser o panorama e realidade dos portugueses nas próximas décadas.

## Um Portugal Dinâmico – Dados Demográficos

É de sublinhar a importância da exposição de um quadro demográfico atual da população portuguesa.

Desta forma, para construir o panorama atual da população portuguesa, fez-se uso do relatório publicado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2019. Assim, são de realçar os parâmetros principais da demografia portuguesa presentes neste documento: a população residente; o saldo migratório; a natalidade e a mortalidade.

## População Residente e Saldo Migratório

Figura 1

População residente por sexo (Nº), Portugal e NUTS II, 2014-2019

	Portugal	Norte	Centro	A. M. Lisboa	Alentejo	Algarve	R. A. Açores	R. A. Madeira
<b>População total (Nº)</b>								
2014	10 374 822	3 621 785	2 263 992	2 809 168	733 370	441 468	246 353	258 686
2015	10 341 330	3 603 778	2 256 364	2 812 678	724 391	441 929	245 766	256 424
2016	10 309 573	3 584 575	2 243 934	2 821 349	718 087	441 469	245 283	254 876
2017	10 291 027	3 576 205	2 231 346	2 833 679	711 950	439 617	243 862	254 368
2018	10 276 617	3 572 583	2 216 569	2 846 332	705 478	438 864	242 846	253 945
2019	10 295 909	3 575 338	2 217 285	2 863 272	704 558	438 406	242 796	254 254
<b>Homens (Nº)</b>								
2014	4 923 666	1 720 635	1 073 816	1 321 402	353 231	212 756	120 758	121 068
2015	4 901 509	1 709 888	1 069 996	1 320 895	348 859	211 884	120 352	119 635
2016	4 882 456	1 699 787	1 063 284	1 323 826	345 681	211 339	119 679	118 860
2017	4 867 692	1 692 442	1 056 975	1 328 244	342 912	209 898	118 810	118 411
2018	4 852 366	1 686 752	1 049 038	1 331 103	338 876	209 887	118 125	118 585
2019	4 859 977	1 687 717	1 051 358	1 337 420	337 966	208 963	117 884	118 669
<b>Mulheres (Nº)</b>								
2014	5 451 156	1 901 150	1 190 176	1 487 766	380 139	228 712	125 595	137 618
2015	5 439 821	1 893 890	1 186 368	1 491 783	375 532	230 045	125 414	136 789
2016	5 427 117	1 884 788	1 180 650	1 497 523	372 406	230 130	125 604	136 016
2017	5 423 335	1 883 763	1 174 371	1 505 435	369 038	229 719	125 052	135 957
2018	5 424 251	1 885 831	1 167 531	1 515 229	366 602	228 977	124 721	135 360
2019	5 435 932	1 887 621	1 165 927	1 525 852	366 592	229 443	124 912	135 585

Fonte: INE, I.P., Estimativas anuais da população residente.

Pela Figura 1, é possível constatar um aumento da população residente em Portugal em 2019, o que não acontecia há 9 anos. Apesar deste crescimento populacional, é de sublinhar que este aumento se deve ao elevado saldo migratório que teve lugar nesse mesmo ano. O saldo migratório, em 2019, foi de 44.506 pessoas (Figura 2), enquanto o saldo natural foi de - 25.214 pessoas, ou seja, neste momento, o ligeiro crescimento da população portuguesa é fruto dos fluxos migratórios. Nesta figura, importa ainda referir a diminuição da população em quase todas as áreas do território desde 2014, sendo que, em 2019, parece ter havido um ponto de viragem para uma variação mais positiva. Contudo, a Área Metropolitana de Lisboa, zona predominantemente urbana, desde 2014 tem

tido um crescimento constante e cada vez mais acentuado da sua população, indo, assim, em sentido contrário ao panorama nacional.

**Figura 2**

Varição populacional, saldo natural e saldo migratório (Nº), Portugal e NUTS II, 2014-2019

	Portugal	Norte	Centro	A. M. Lisboa	Alentejo	Algarve	R. A. Açores	R. A. Madeira
<b>Varição Populacional (Nº)</b>								
2014	- 52 479	- 22 410	- 17 172	1 643	- 9 936	- 890	- 1 087	- 2 627
2015	- 33 492	- 18 007	- 7 628	3 510	- 8 979	461	- 587	- 2 262
2016	- 31 757	- 19 203	- 12 430	8 671	- 6 304	- 460	- 483	- 1 548
2017	- 18 546	- 8 370	- 12 588	12 330	- 6 137	- 1 852	- 1 421	-508
2018	- 14 410	- 3 622	- 14 777	12 653	- 6 472	- 753	- 1 016	-423
2019	19 292	2 755	716	16 940	- 920	- 458	- 50	309
<b>Saldo Natural (Nº)</b>								
2014	- 22 423	- 6 273	- 11 059	1 616	- 4 785	- 929	0	- 993
2015	- 23 011	- 6 291	- 11 376	1 069	- 4 963	-742	-44	-664
2016	- 23 409	- 5 962	- 11 807	1 473	- 5 175	- 1 039	-145	-754
2017	- 23 432	- 6 709	- 12 082	1 868	- 4 880	- 1 051	-25	-553
2018	- 25 980	- 7 699	- 12 406	1 013	- 5 078	- 957	-42	-811
2019	- 25 214	- 7 672	- 12 195	1 382	- 5 092	- 709	- 140	- 788
<b>Saldo Migratório (Nº)</b>								
2014	- 30 056	- 16 137	- 6 113	27	- 5 151	39	- 1 087	- 1 634
2015	- 10 481	- 11 716	3 748	2 441	- 4 016	1 203	- 543	- 1 598
2016	- 8 348	- 13 241	- 623	7 198	- 1 129	579	- 338	- 794
2017	4 886	- 1 661	-506	10 462	- 1 257	-801	- 1 396	45
2018	11 570	4 077	-2371	11 640	- 1 394	204	- 974	388
2019	44 506	10 427	12 911	15 558	4 172	251	90	1 097

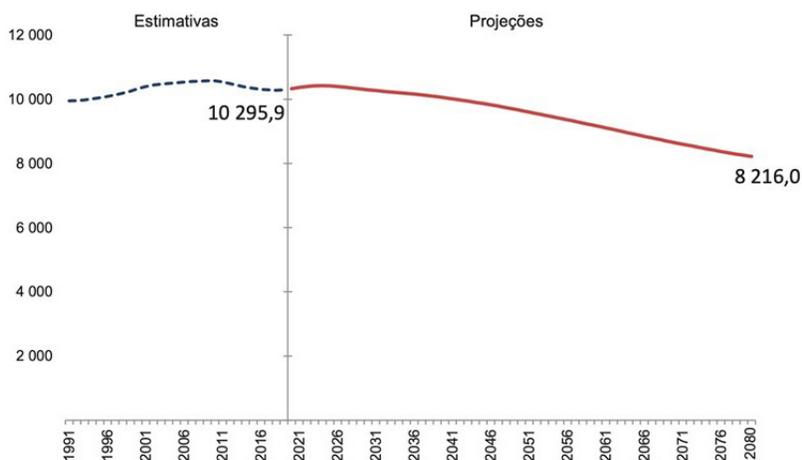


Fonte: INE, I.P., Estimativas anuais da população residente.

Nota: Os valores do saldo natural adotados nas estimativas de população residente e nos indicadores derivados, resultam dos valores de nados vivos e óbitos, apurados com base na informação registada nas Conservatórias do Registo Civil, disponíveis no momento da execução das estimativas, e referentes a factos do ano anterior.

### Figura 3

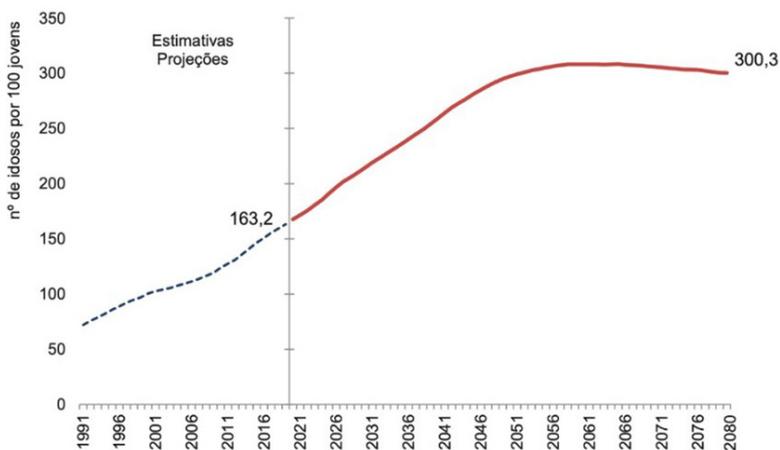
População residente (milhares), Portugal, 1991-2019 (estimativas) e 2020-2080 (projeções)



Fonte: INE, I.P., Estimativas anuais da população residente e Projeções da população residente.

### Figura 4

Índice de envelhecimento (Nº), Portugal, 1991-2019 (estimativas) e 2020-2080 (projeções)



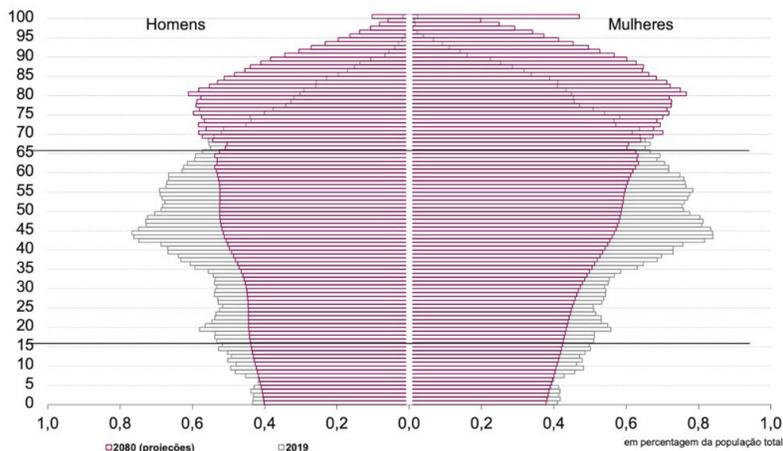
Fonte: INE, I.P., Estimativas anuais da população residente e Projeções da população residente.

Neste relatório do INE são apontadas diversas previsões, como a evolução futura da população portuguesa residente até 2080. Na Figura 3, observa-se uma diminuição de declive praticamente constante, sendo que, em 2080, a população residente irá rondar

8.216.000 de pessoas. Já o índice de envelhecimento (Figura 4), segundo o mesmo relatório, irá aumentar acentuadamente até cerca de 2050, ainda que, a partir desse ano haverá um atenuar do crescimento desse índice e possível estagnação.

**Figura 5**

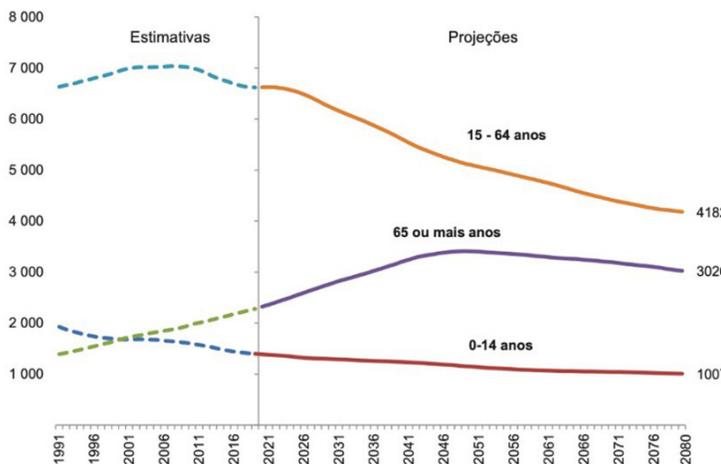
Pirâmides etárias, Portugal, 2019 (estimativas) e 2080 (projeções)



Fonte: INE, I.P., Estimativas anuais da população residente e Projeções da população residente.

**Figura 6**

População Residente por grandes grupos etários (milhares), Portugal, 1991-2019 (estimativas) e 2020-2080 (projeções)

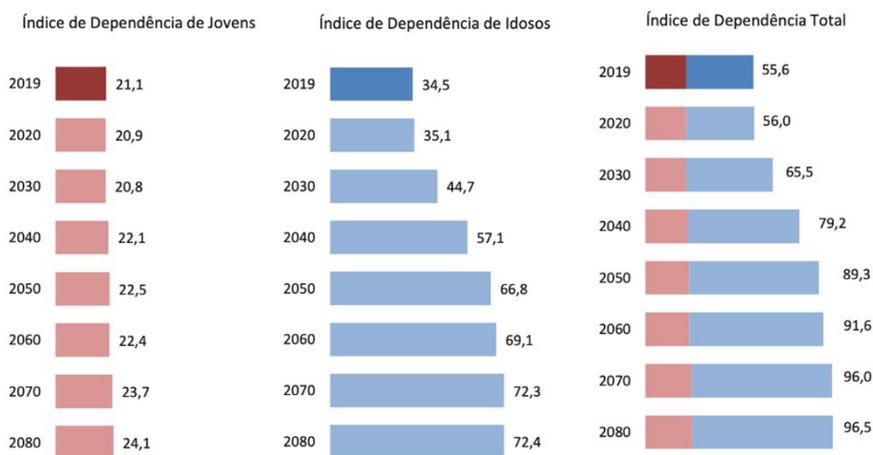


Fonte: INE, I.P., Estimativas anuais da população residente e Projeções da população residente.

A pirâmide etária referente à população portuguesa, (Figura 5 e 6) expõe a fragilidade da estrutura populacional portuguesa. Isto é, com o aumento do índice de envelhecimento – 141,3 em 2014; 163,2 em 2019 –, a faixa mais velha da população aumenta cada vez mais e o cenário de dependência desta faixa etária apenas tem perspectivas de aumentar, como já acontece – 34,5 em 2019; 66,8 em 2050. Ora, este aumento acentuado do índice de dependência dos idosos irá produzir efeitos significativos naquilo que é a capacidade da futura faixa etária de população ativa suportar as reformas de uma futura faixa etária de idosos muito superior em número, como demonstrado na Figura 7. Com isto, fica patente o caráter insustentável da população portuguesa, dado o modelo económico atual em vigor no território português. Entre vários cenários, existe a possibilidade de os jovens de hoje poderem vir a ter dois empregos. Concretizando-se este cenário, põe-se em causa o tempo livre de um indivíduo, tão fundamental para manter a sua saúde mental e correspondente produtividade. Se não houver tempo livre, se todo o tempo útil for tempo de remuneração laboral, então teremos uma grave crise naquilo que são as atividades de lazer e de cultura, tão formadoras de uma humanidade em constante mutação.

**Figura 7**

Índices de dependência (Nº), Portugal, 2019 (estimativas) e 2020-2080 (projeções)



Fonte: INE, I.P., Estimativas anuais da população residente e Projeções da população residente.

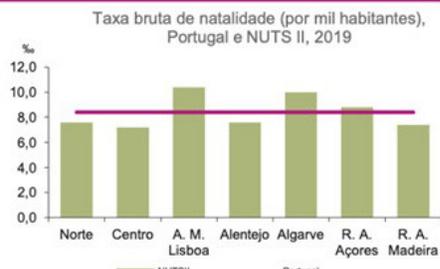
Em contexto de União Europeia, no que diz respeito à proporção de jovens na população, Portugal encontra-se abaixo da média – média da UE, 15,5%; já em matéria de proporção de idosos encontra-se acima da média – média da UE, 20%. Em termos de variação, a proporção de jovens diminui cerca de 0,1%, enquanto a proporção de idosos aumentou cerca de 1,5%.

# Natalidade

## Figura 8

Nados-vivos por sexo (Nº) e taxas brutas de natalidade (‰), Portugal e NUTS II, 2014-2019

	Portugal <sup>1</sup>	Norte	Centro	A. M. Lisboa	Alentejo	Algarve	R. A. Açores	R. A. Madeira
<b>Nados-vivos (Nº)</b>								
2014	82 367	26 043	15 556	27 787	5 166	3 760	2 316	1 739
2015	85 500	27 249	16 096	28 364	5 512	4 071	2 261	1 947
2016	87 126	28 073	16 252	29 039	5 466	4 175	2 263	1 858
2017	86 154	27 534	15 926	29 054	5 225	4 236	2 219	1 960
2018	87 020	27 529	16 064	29 538	5 383	4 334	2 253	1 919
2019	86 579	27 275	15 871	29 652	5 350	4 408	2 131	1 891
<b>Nados-vivos do sexo masculino (Nº)</b>								
2014	42 427	13 518	7 937	14 360	2 644	1 934	1 155	879
2015	43 685	13 908	8 291	14 536	2 802	2 024	1 165	959
2016	44 789	14 411	8 285	15 039	2 725	2 153	1 209	967
2017	44 072	14 121	8 114	14 851	2 652	2 184	1 151	999
2018	44 309	13 978	8 218	15 064	2 751	2 178	1 167	953
2019	44 539	14 023	8 152	15 198	2 813	2 264	1 098	990
<b>Nados-vivos do sexo feminino (Nº)</b>								
2014	39 940	12 525	7 619	13 427	2 522	1 826	1 161	860
2015	41 815	13 341	7 805	13 828	2 710	2 047	1 096	988
2016	42 337	13 662	7 967	14 000	2 741	2 022	1 054	891
2017	42 082	13 413	7 812	14 203	2 573	2 052	1 068	961
2018	42 711	13 551	7 846	14 474	2 632	2 156	1 086	966
2019	42 040	13 252	7 719	14 454	2 537	2 144	1 033	901
<b>Taxa bruta de natalidade (‰)</b>								
2014	7,9	7,2	6,8	9,9	7,0	8,5	9,4	6,7
2015	8,3	7,5	7,1	10,1	7,6	9,2	9,2	7,6
2016	8,4	7,8	7,2	10,3	7,6	9,5	9,2	7,3
2017	8,4	7,7	7,1	10,3	7,3	9,6	9,1	7,7
2018	8,5	7,7	7,2	10,4	7,6	9,9	9,3	7,6
2019	8,4	7,6	7,2	10,4	7,6	10,0	8,8	7,4



<sup>1</sup> O valor de nados-vivos cujas mães residiam em Portugal pode não corresponder à soma das NUTS II devido à existência de registos de residência ignorada.

Fonte: INE, I. P. Nados-vivos e Indicadores Demográficos.

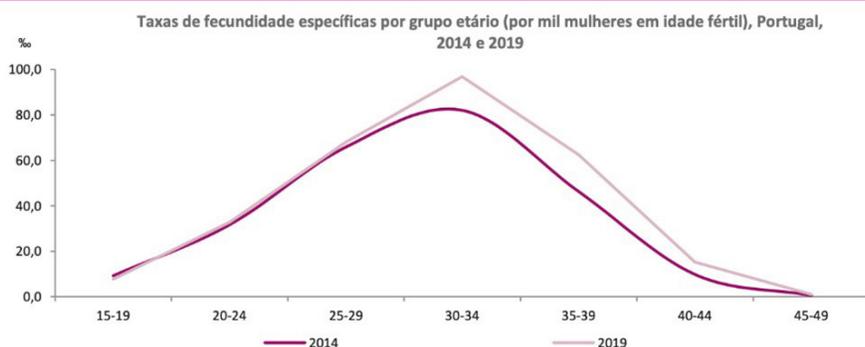
Seguindo o mesmo relatório, em 2019 a natalidade em Portugal diminuiu cerca de 0,5% em relação a 2018, sendo a taxa atual de 8,5 nados-vivos por mil habitantes (Figura 8). Apesar deste decréscimo, não se observa uma descida acentuada da Natalidade em Portugal – referente ao período 2014-2019; pelo contrário, verifica-se uma subtil subida no número de nados-vivos por mil habitantes, principalmente, quando comparados com os números de 2014. Nota-se ainda que as regiões com maior taxa de natalidade são a Área Metropolitana de Lisboa e o Algarve.

Pela distribuição etária dos indicadores de fecundidade como mostrado na Figura 9, fica claro o facto de as mulheres portuguesas estarem a ter filhos cada vez mais tarde. Entre muitos fatores, a escolha de uma carreira profissional; as condições financeiras precárias advindas da crise económica do euro entre 2008 e 2014 e a valorização da formação no ensino superior poderão ser causa deste adiamento. A taxa de fecundidade tem o seu pico, cada vez mais acentuado, compreendido no intervalo de 30-34 anos.

**Figura 9**

Taxa de fecundidade geral e taxas de fecundidade específicas por grupo etário (%), Portugal, 2014 e 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxa de fecundidade geral	34,25	36,00	37,14	37,17	37,88	37,94
15-19	9,26	8,43	8,07	7,98	7,48	7,73
20-24	31,70	32,06	33,45	33,03	32,68	32,90
25-29	65,91	67,84	67,75	68,76	69,47	68,07
30-34	82,03	89,67	92,59	92,97	96,25	96,83
35-39	46,31	51,16	56,05	57,82	61,13	62,49
40-44	9,81	10,78	12,68	13,47	14,26	15,22
45-49	0,58	0,54	0,74	0,74	0,98	1,00

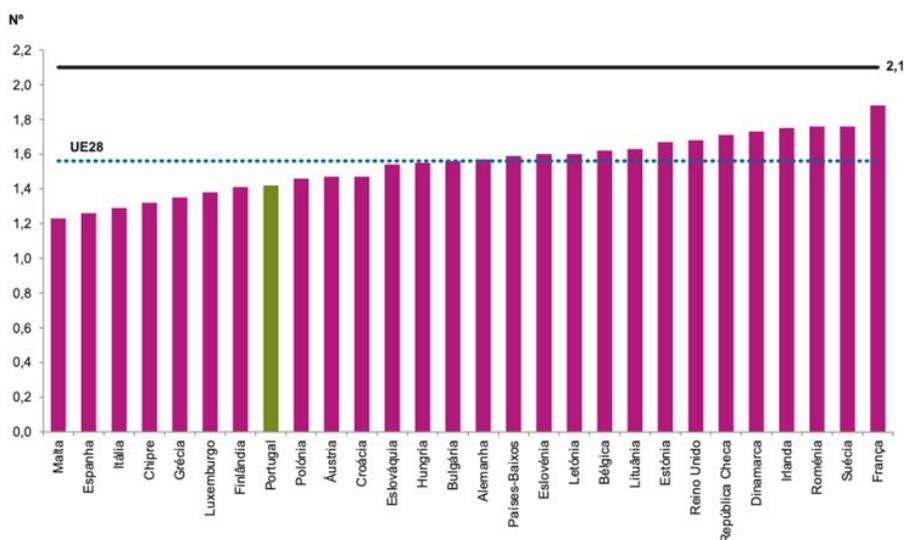


Fonte: INE, I. P, Indicadores Demográficos.

Em contexto de União Europeia, no ano de 2018 é interessante verificar que nenhum dos países da UE alcança um índice sintético de fecundidade suficiente para repor a geração anterior, que seria de 2,1 nados-vivos por mulher (Figura 10). Neste sentido, a média europeia é de 1,56 crianças por mulher, muito abaixo do necessário para repor a geração. Fugindo a esta média está a França com cerca de 1,88 crianças por mulher; já Portugal encontra-se na segunda metade de países da UE28 com menos crianças por mulher, tendo apenas 1,42. Ainda assim, é de salientar que este número revela um ligeiro aumento desde 2014, quando o índice sintético de fecundidade era 1,23 a nível nacional.

Figura 10

Índice sintético de fecundidade (Nº), UE28, 2018



Fonte: Eurostat.

## Mortalidade

Neste parâmetro, notou-se, desde 2014, um aumento progressivo de óbitos em Portugal, com exceção de 2019, no qual se verificaram 111.793 óbitos, menos 1.258 do que em 2018 (Figura 11). Destes óbitos, em 2019, 0,2% eram crianças com menos de um ano. Por este último parâmetro, a taxa de mortalidade infantil, é possível avaliar a qualidade de vida de uma população e a acessibilidade a cuidados e serviços de saúde; posto isto, Portugal ocupa o 15.º lugar no *ranking* de países com menor taxa de mortalidade infantil.

### Figura 11

Óbitos e taxas brutas de mortalidade, Portugal e NUTS II, 2014-2019

	Portugal <sup>1</sup>	Norte	Centro	A. M. Lisboa	Alentejo	Algarve	R. A. Açores	R. A. Madeira
<b>Óbitos (N.º)</b>								
2014	104 843	32 322	26 621	26 190	9 955	4 695	2 315	2 734
2015	108 539	33 542	27 473	27 306	10 475	4 818	2 305	2 611
2016	110 573	34 043	28 059	27 574	10 642	5 224	2 408	2 614
2017	109 758	34 283	28 049	27 236	10 118	5 298	2 246	2 514
2018	113 051	35 239	28 473	28 534	10 464	5 308	2 295	2 730
2019	111 793	34 947	28 066	28 270	10 442	5 117	2 271	2 679
<b>Taxa bruta de mortalidade (por mil habitantes)</b>								
2014	10,1	8,9	11,7	9,3	13,5	10,6	9,4	10,5
2015	10,5	9,3	12,2	9,7	14,4	10,9	9,4	10,1
2016	10,7	9,5	12,5	9,8	14,8	11,8	9,8	10,2
2017	10,7	9,6	12,5	9,6	14,2	12,0	9,2	9,9
2018	11,0	9,9	12,8	10,0	14,8	12,1	9,4	10,7
2019	10,9	9,8	12,7	9,9	14,8	11,7	9,4	10,5

<sup>1</sup> O valor de óbitos de residentes em Portugal pode não corresponder à soma das NUTS II devido à existência de registos com residência ignorada.

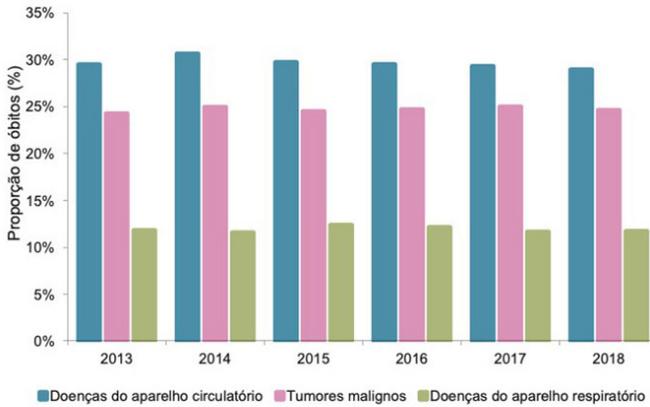


Fonte: INE, I.P., Óbitos e Indicadores Demográficos.

Importa sublinhar as três grandes causas de morte em Portugal: as doenças do aparelho circulatório, tumores malignos e doenças do aparelho respiratório, sendo a primeira a mais preponderante e assim sucessivamente (Figura 12). No que conta à esperança média de vida, para as mulheres é de 83,51 anos e para os homens é de 77,95 anos. Realça-se o facto de as maiores esperanças médias de vida se encontrarem nas regiões norte e centro do país.

**Figura 12**

Proporção (em %) de óbitos causados por doenças do aparelho circulatório, por tumores malignos e por doenças do aparelho respiratório, Portugal, 2013-2018

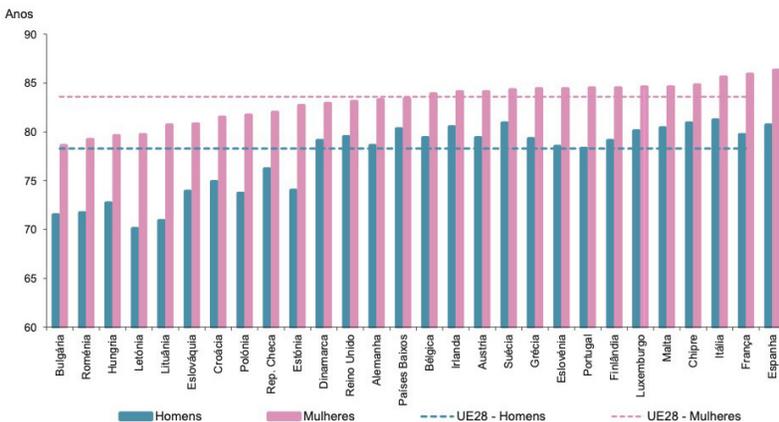


Fonte: INE, I.P., Óbitos por causas de morte.

No contexto europeu, Portugal encontra-se dentro da média europeia para a esperança média de vida dos homens, ocupando o 18.º lugar no *ranking*, já no caso das mulheres é superior a essa mesma média, sendo Portugal o 8.º país no *ranking* no que se refere às mulheres (Figura 13). Destes dados cabe destacar a baixa esperança média de vida da maioria dos países de Leste, como a Bulgária, a Letónia a Roménia e a Lituânia que influencia com algum peso esta média europeia.

**Figura 13**

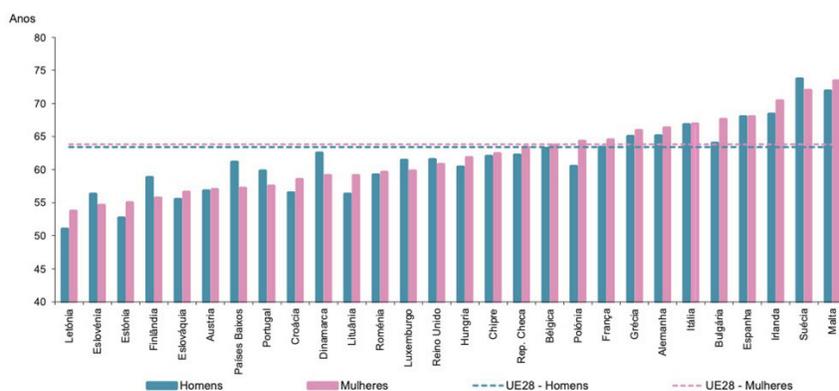
Esperança de vida à nascença por sexo, UE28, 2018



Fonte: EUROSTAT.

### Figura 14

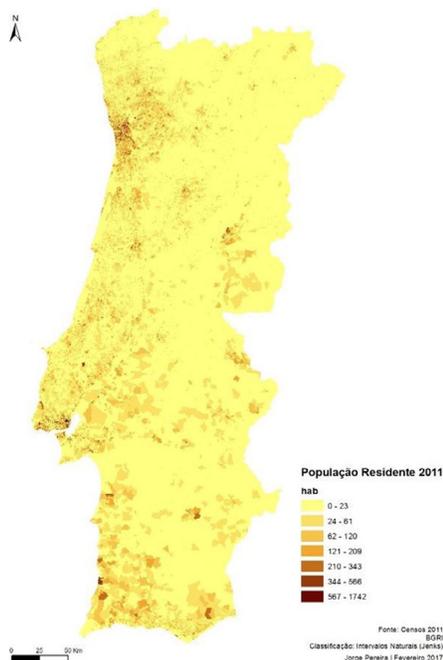
Anos de vida em saúde à nascença, UE28, 2018



Fonte: EUROSTAT.

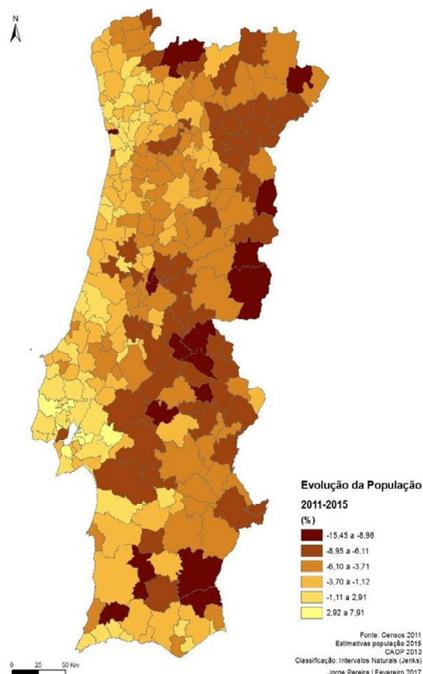
É claro que a esperança média de vida tende a aumentar na generalidade dos países, dado o constante desenvolvimento da medicina e de novas práticas mais conscientes na rotina individual de cada um. Cada vez mais temos acesso a informação que nos alerta para os efeitos daquilo que, por exemplo, comemos. Contudo, uma esperança média de vida a rondar os 80 anos não significa, necessariamente, uma vida saudável. Com isto, observa-se que, em Portugal, os anos de vida em saúde à nascença são de 59,8 para os homens e de 57,5 anos para as mulheres. Isto é, as mulheres, em média, vivem cerca de 26 anos, mais de um terço da sua vida, sem saúde e os homens vivem cerca de 17 anos sem saúde (Figura 14). Posto isto, pode-se afirmar que as mulheres, em média, passam a sua última década na vida ativa sem saúde. Esta diferença entre esperança média de vida e vida em saúde fica patente quando se constata que Portugal ocupa a 21.<sup>a</sup> posição, em 28 países, no que diz conta à vida em saúde das mulheres e 19.<sup>a</sup> para os homens.

Figura 15



População residente por subsecção estatística, 2011. (INE, s.d.)

Figura 16



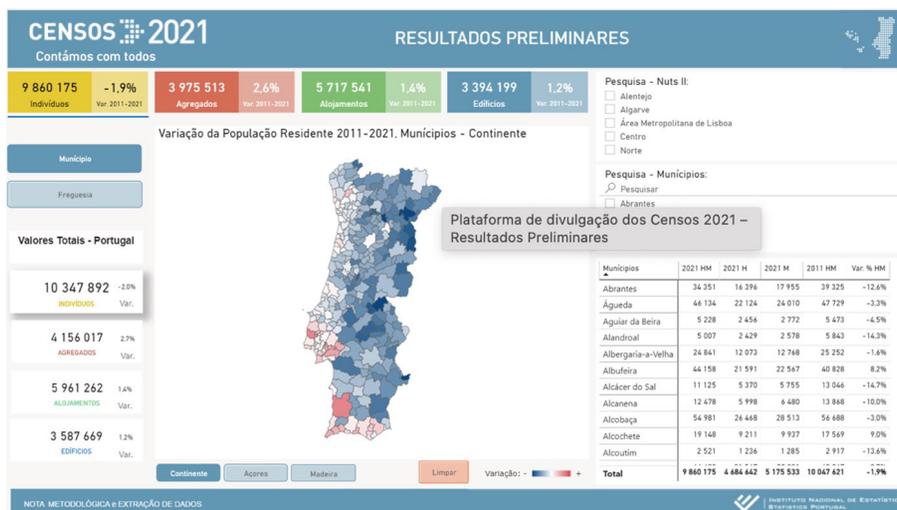
Varição da população portuguesa entre 2011, por município (INE, s.d.) e 2015 (INE, 2016).  
Fonte: INE.

Nestes mapas dasimétricos de Portugal continental, fica perceptível a tendência de despovoação dos municípios do interior do país entre 2011 e 2015 (Figuras 15 e 16). Na verdade, não é facto que surpreenda, dada a aceleração de assimetrias causadas, em boa parte, pela recente crise económica. Com uma maior oferta nas zonas urbanizadas e litorais, que muitas vezes coincidem, as zonas interiores mostram-se incapazes de fixar população. Esta incapacidade pode ser mitigada por um investimento sério na rede de acessos a estas zonas, ou seja, tornar as regiões mais acessíveis é tornar as viagens cada vez mais curtas e baratas, sendo este um exemplo que é abordado mais a fundo numa parte posterior deste artigo. Finalmente, repare-se que as regiões interiores do país têm uma população cada vez mais envelhecida, quer reformada ou na pré-reforma. Isto acontece porque a maioria dos jovens migra para o litoral, zonas mais urbanizadas onde as oportunidades de ensino superior são mais amplas e numerosas e onde o mercado de trabalho consegue ser mais competitivo e diverso.

A escolha deste relatório demográfico do ano de 2019, baseou-se no facto de ser uma análise que não contempla ainda as variações e impactos da pandemia de SARS-COV-2, facilitando a sua análise no contexto deste trabalho. Ainda assim, são de destacar

os resultados preliminares dos Censos 2021 (Figura 17). Como se pode verificar na figura abaixo, a população residente diminuiu 2% em relação a 2011, mas aumentou em relação a 2019, chegando a atingir valores que remontam a 2015 – 10.347.892 – isto devido ao forte contributo do saldo migratório positivo. É inelutável escapar aos tons de azul presentes em grande parte dos municípios nacionais, com exceção da Área Metropolitana de Lisboa e outros municípios no litoral. Esta mancha alargada ao interior do país demonstra o que já seria espectável – uma desertificação do interior aliada a um aumento do índice de envelhecimento nessas regiões.

**Figura 17**  
**Dados preliminares dos Censos 2021 (fonte INE)**



## Portugal e o Mundo no Contexto das Alterações Climáticas

De forma correspondente, essa fragilidade alertou e continua a alertar para uma consciência cívica individual e social, no que diz respeito a uma melhor gestão dos recursos existentes neste planeta azul. Contudo, este alerta não se revelou suficiente ao não ter levado a uma diminuição significativa de gases de efeito de estufa, muito pela participação desigual ou pouco global, nos tratados assinados. A modernização das sociedades ainda implica um grande gasto industrial, o que resulta em muitas emissões. Note-se que o crescimento da população nestes países em início de processos de modernização aumenta ainda mais este fenómeno de industrialização pouco sustentável, como a China nos últimos 20 anos ou a própria Índia.

Partindo de uma perspectiva global e, seguindo o relatório disponibilizado pela ONU e pelo International Panel on Climate Change (IPCC) em 2021, são de destacar, para este documento, os efeitos particulares da alteração de três parâmetros climáticos: a subida do

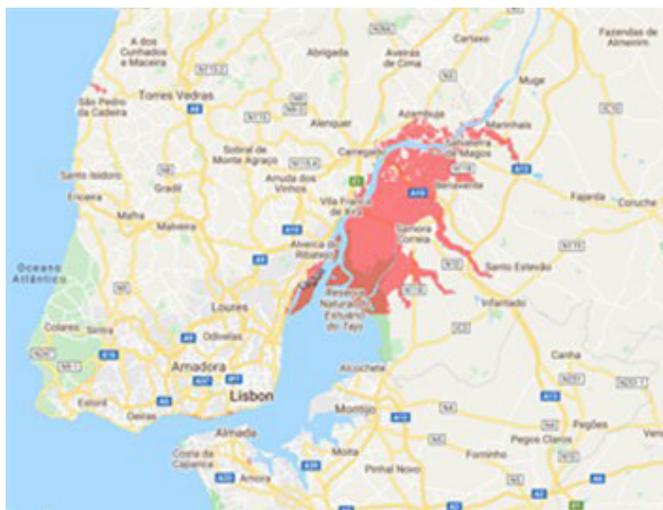
nível médio das águas do mar; o aumento da temperatura atmosférica média global à superfície e a variação da precipitação. A escolha destes eventos baseou-se na sua pertinência e influência no panorama Português, na maior parte das previsões dadas pelo relatório em questão.

## Nível Médio das Águas do Mar

No panorama global será expectável uma subida de cerca de meio metro do nível das águas do mar até 2060, o que impactará fortemente muitas ilhas de baixo relevo no meio do Oceano Pacífico e zonas na costa Atlântica dos Estados Unidos e do Canadá, na direção do calote polar norte. Como é sabido, este aumento é causado pelo degelo em ambos os polos do planeta. Ora, em Portugal, a situação será um pouco menos dramática, mas, ainda assim, muito preocupante. O nível médio das águas do mar irá subir cerca de 20 cm em toda a costa portuguesa, isto significa que muitas zonas costeiras irão ficar submersas, a título de exemplo, a região da Reserva Natural do Estuário do Tejo ficará inundada em grande parte, tal como mostra a figura abaixo.

Figura 18

Mapa da região do Estuário do Tejo, a zona avermelhada indica a zona afetada pela subida do nível das águas do mar até 2050-2060.



Fonte: *Diário de Notícias*, 2021.

A inundação destas regiões litorais, tipicamente urbanizadas e de elevada densidade populacional vai levar a uma maior pressão destas mesmas zonas. As cidades dentro desta mancha avermelhada, de norte a sul do país, ficarão inabitáveis e levarão a uma migração dessas populações para cidades vizinhas ou para regiões do interior.

Nesta matéria, lê-se como título de notícia “‘Já devíamos ter planos’. Subida do mar vai afetar cerca de 150 mil portugueses”, entrevista publicada pela RTP em fevereiro de 2020, no qual o entrevistado é o investigador e professor de Engenharia Geoespacial da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (FCUL), Carlos Antunes. O professor destaca as áreas da Ria Formosa, Estuário do Tejo, Ria de Aveiro, Estuário do Guadiana, Sado, Lagos e Portimão como sendo as zonas de ocupação urbana mais afetadas. Ainda nesta entrevista, Carlos Antunes, refere o facto de que qualquer terreno particular na orla costeira que passe a ser domínio marítimo, passa também a ser público, ou seja do Estado. Isto, certamente, irá levantar alguma revolta, daí ter de se colocar todo este assunto em tópicos de discussão, de forma a se prever e organizar planos de apoio para quem vai perder este tipo de terrenos.

## **Poluição Atmosférica e Efeito de Estufa**

A subida do mar apenas acontece devido ao aumento da temperatura média à superfície. Este aumento, por sua vez, é causado pela excessiva emissão de gases de efeito de estufa. Portanto, ao se libertar este tipo de gases, como a maioria das indústrias emite, estes vão-se acumular em camadas superiores da atmosfera, não de forma imediata, demorando cerca de 5 anos a chegar a essas mesmas camadas. Contudo, estes gases não vão apenas para a atmosfera, são também dissolvidos no mar, o que tem causado um aumento drástico na temperatura das águas e uma diminuição pH dessas mesmas águas. Com esta acidificação dos oceanos, muitos dos processos de calcificação dos recifes são revertidos, destruindo esses mesmos recifes, ecossistemas riquíssimos e fundamentais para a vida marítima e terrestre. A sua importância baseia-se no facto de metade do oxigénio que respiramos ser produzido por diversos organismos fotossintéticos no mar.

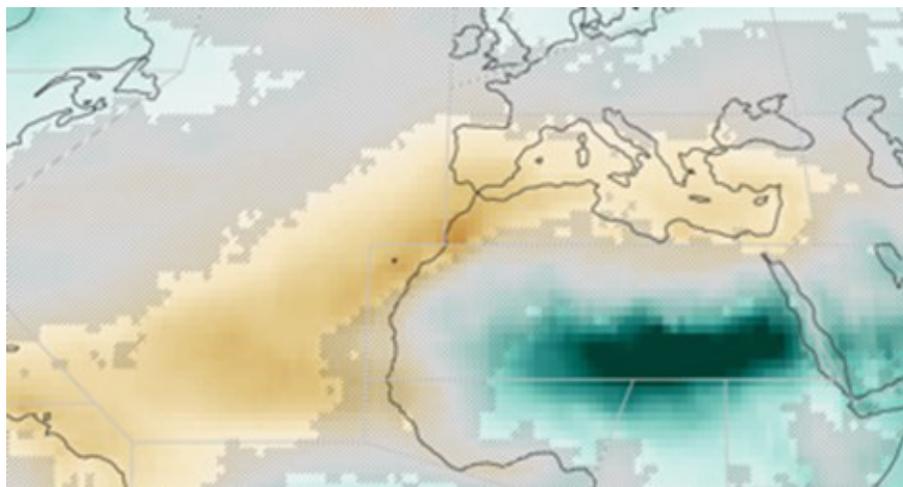
Segundo o relatório do IPCC, a probabilidade de ocorrer um aumento de 1,5°C à temperatura média global até 2040 é alta, e, mais especificamente, em Portugal, esse aumento será de 1°C, o que, parecendo pouco, irá afetar, em maior grau as regiões do interior, onde os verões já são bastante severos. As populações que aqui residem têm de ter condições de adaptação e estas devem ser planeadas, tanto a nível local como a nível nacional, num esforço conjunto e sincrónico. Mais uma vez, não se trata de deitar tudo a perder no combate a estas alterações bruscas no clima, trata-se de assumir os erros da Humanidade e gerir as consequências que se materializam neste cenário, dado como quase certo, pela comunidade científica.

## **Menos Precipitação, Mais Secas Severas**

Com o aumento da temperatura e nível global, perspectiva-se um aumento geral da precipitação global. Isto acontece devido ao aumento da taxa de evaporação, que faz ascender as gotículas de água para a atmosfera, onde se aglomeram e caem sob forma de precipitação (chuva, neve ou granizo). No entanto, no caso dos climas do mediterrâneo e inerentemente do território nacional, espera-se uma variação bastante negativa nos

níveis médios de precipitação. Com efeito, esta diminuição de 10,7% da pluviosidade, vai impactar, numa escala considerável, as zonas interiores do país, dependentes, muitas vezes, dos rios que as circundam, com grandes períodos de secas severas nos meses quentes de verão. Estes dados são referidos no relatório do IPCC e disponível para uma rápida consulta num atlas interativo, tal como se pode ver abaixo.

**Figura 19**  
**Atlas interativo de previsões (variação da precipitação num cenário de aumento da temperatura global de 1,5°C)**



Como consequência desta ausência de precipitação nos meses de verão, tomará provavelmente lugar uma crise agrícola e, inerentemente, uma crise alimentar.

Na verdade, para além desta instabilidade climatérica, Portugal apresenta uma dependência muito forte do mercado externo, produzindo apenas cerca de 7% do que consome. É, portanto, imperativo investir nas produções agrícolas nacionais, de forma a depender, cada vez menos, dos países estrangeiros. Num cenário de incentivo à produção agrícola, é importante incentivar uma variedade de culturas que dê resistência e sustentabilidade a essas produções.

Por um lado, a variada produção de cereais oferece uma grande vantagem na adaptação às alterações alimentares, visto que a probabilidade de todas as culturas se tornarem inviáveis é baixa. Isto é, se as produções fossem completamente homogêneas, bastaria ocorrer um certo impacto para que todas as produções caíssem, não havendo nada mais que compensasse essa quebra de produção. Por outro lado, qualquer impacto na nossa variedade de produção de cereais implicará um corte na diversidade da alimentação dos portugueses, o que pode vir a ter efeitos na saúde dos mesmos. Como alternativas, poder-se-ia adotar mecanismos como os usados nos Países-Baixos, tais como a agricultura vertical, a agricultura nas zonas urbanizadas, no topo de edifícios. É de ter em conta

todos os custos associados a este tipo agricultura, visto que são necessárias infraestruturas e tecnologias de vanguarda para que se torne exequível. Ainda assim, cabe aos atores de decisão, ponderar, numa análise de custo-benefício, todo este investimento na saúde e no futuro dos portugueses, pois importa realçar o facto de este tipo de agricultura potenciar uma diversidade de emprego qualificado, que pode colmatar o desemprego provocado pela adaptação da produção agrícola. Ora, esta nova vaga de oportunidades de emprego qualificado, pode trazer mais pessoas para as regiões desertificadas do interior.

Com as alterações climáticas a nível mundial, haverá uma inevitável escassez e má gestão de recursos. Essa escassez e “luta” por esses recursos terá de ser gerida pelos atores de decisão de forma a manter a estabilidade política e social.

## Contexto Europeu

A Europa enfrenta, neste momento, uma grande ameaça no seu território: o envelhecimento da sua população. A acentuada alteração dos padrões de vida da população é uma das razões para a diminuição da taxa de natalidade que vem influenciar a composição familiar dos europeus. Vários estudos mostram que os europeus gostariam de ter mais filhos desde que dispusessem da segurança económica necessária. Os salários baixos oferecidos na administração pública e no setor privado nos países mais pobres da União Europeia são o principal fator para a diminuição da natalidade do continente europeu. Em Portugal é conhecido o esforço de muitos políticos na incentivação do aumento da natalidade.

A Comunidade Europeia, juntamente com os seus legisladores, tem vindo a preparar novas leis que permitirão fazer face às atuais e futuras alterações na estrutura demográfica.

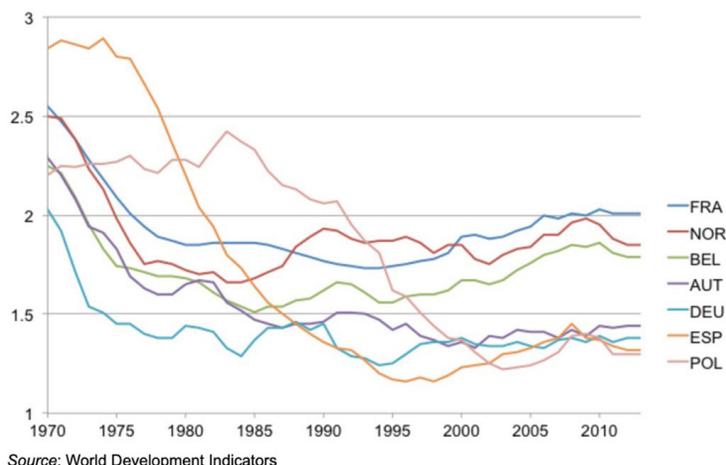
A Figura 20 mostra um grande declínio nas taxas de natalidade – aproximadamente, o número médio de filhos por mulher – em toda a Europa. Pelos dados anteriormente referidos, todos os países dentro da EU28 estão aquém do suficiente para repor a geração anterior. Em países como a Áustria, Alemanha e Espanha, as taxas de fertilidade total têm permanecido abaixo de 1,5 durante nas últimas duas décadas.

Estes valores muito baixos implicam, portanto, um rápido envelhecimento da população, uma crescente de tensões nos sistemas de segurança social e, em última análise, as consequentes perdas populacionais. A população da Alemanha deverá diminuir dos cerca de 83 milhões para 68 milhões em 2050.

Como foi dito anteriormente, os baixos níveis de natalidade são ainda mais preocupantes e surpreendentes considerando o facto de que os governos nacionais dos Estados-membros têm tido discursos políticos encorajadores ao aumento da taxa de natalidade. Ao contrário do que acontece nos Estados Unidos da América, a maioria dos países ocidentais oferece licenças parentais generosas. Existem, frequentemente, créditos fiscais substanciais e ainda subsídios diretos para ter filhos. Na Alemanha é utilizado o *Kindergeld* que, não sendo considerado um benefício social, é uma compensação tributária pelos gastos com a criança (*steuerliche ausgleichszahlung*). O Finanzamt – o organismo responsável pelos impostos na Alemanha – é que decidirá, baseado no rendimento anual familiar, se o responsável pela criança recebe o valor do *Kindergeld* depositado ou se terá um desconto

no imposto sobre o rendimento. O valor é também definido com base no número de filhos e ajustado conforme a inflação do país (Auswandern Handbuch, 2019).

**Figura 20**



Isto é uma das formas para apoiar tanto a formação como a manutenção da família não só na Alemanha como também em outros países do continente europeu. A escolaridade é também geralmente facultada publicamente e de forma gratuita. Mas enquanto que em alguns casos – como a Bélgica, França e os países escandinavos – as políticas tiveram o efeito desejado e fizeram com que a natalidade voltasse (ou se aproximasse) ao nível necessário para manter a população, noutros países, essas mesmas políticas não surtiram efeito. O valor e os requisitos para o requerimento da compensação tributária variam em cada país, abaixo encontra-se uma tabela com os valores praticados nos principais países da União Europeia.

Luxemburgo	256€ – 1.º filho
Alemanha	192€ – 1.º filho
Dinamarca	145€ – Criança entre 0-3 anos
Irlanda	130€ – 1.º filho
Noruega	129€ (valor convertido) – 1.º filho
Suécia	120€ (valor convertido)
França	120€ – a partir do segundo filho
Islândia	115,25€ – para pais casados
Inglaterra	105€ (valor convertido) – 1.º filho
Áustria	109,70€ – 1.º filho
Itália	38,65€ – dependendo do rendimento anual
Espanha	24,25€
Grécia	5,87€

## Demografia e Conflito

Através dos estudos demográficos os elementos decisores na esfera política devem apresentar medidas que sejam coerentes e que levem a uma redistribuição da população pelo território do país interligando sempre com o fator segurança.

A evolução da população é sinónimo de uma constante mutação onde as variáveis demográficas como a fecundidade, mortalidade e migrações, são a causa e as consequências das condições políticas, económicas, culturais e identitárias vigentes em determinado contexto (Teresa Rodrigues, 2016).

Através do crescimento populacional assistimos consequentemente a um contexto de desigualdades que podem vir a agravar não só a desigualdade e a instabilidade económica das famílias, mas também potenciar riscos de ameaça para a segurança nacional. Os fluxos migratórios não controlados podem, por exemplo, despoletar organizações de crime organizado.

As características das estruturas etárias estão diretamente relacionadas com a probabilidade de existir conflito. Ou seja, a recorrência de conflitos decresce a par da descida dos níveis de fecundidade e da transição para uma economia de mercado (Teresa Rodrigues, 2016).

Vemos países como por exemplo o Iraque, Paquistão e a Nigéria como grandes polos populacionais que têm uma maior probabilidade de conflito interno, mas poderão ver esse risco reduzido quando avançarem no processo de transição demográfica.

Uma população mais jovem tem uma maior probabilidade de gerar mais conflito, os países com uma população mais jovem apresentam mais episódios de guerra e de mobilização e recrutamento para organizações consideradas extremistas, as quais oferecem uma identidade que os jovens não encontram na sociedade. O caso do Afeganistão, do Iraque, Sudão e Síria são países com uma população jovem e que estão neste momento em conflitos internos (Teresa Rodrigues, 2016).

Os mais jovens, na procura intensa e extrema por melhores condições de vida, tendem a ser levados a acreditar em falsas esperanças providenciadas por organizações extremistas que criticam a demografia e contexto democrático de muitos países desenvolvidos. Por isso, neste mundo que está em constante evolução e mudança o conhecimento do vetor demográfico é muito importante para uma análise efetiva das ameaças.

O núcleo do problema passa muito pelo facto de estes países em desenvolvimento serem geridos por governos corruptos, o que resulta a longo prazo na exploração de muitos trabalhadores nesses países e a retirada de uma grande parte da população jovem para países mais desenvolvidos na procura de uma melhor qualidade de vida.

Esta teoria pode ser aplicada em Portugal, numa primeira fase em relação aos imigrantes oriundos de países em desenvolvimento e refugiados de guerra. O que acontece regularmente é o facto de estas pessoas serem transferidas para habitações bastante precárias e para bairros sociais que não têm as melhores condições, o que resulta numa maior probabilidade de aumento da criminalidade. Para explicar esta analogia podemos utilizar a teoria dos vidros partidos.

## Teoria dos Vidros Partidos – Efeitos Práticos

No ano de 1969, o professor Philip Zimbardo, da Stanford University, conduziu e liderou uma experiência na área de psicologia social nos Estados Unidos da América. Ele e a sua equipa abandonaram dois veículos na rua, exatamente iguais. O primeiro foi abandonado em Bronx, uma zona bastante pobre e problemática de Nova Iorque e o outro foi abandonado em Palo Alto, uma das zonas mais calmas do estado californiano. Uma experiência realizada com dois veículos iguais abandonados, dois locais com populações muito diferentes e uma equipa de psicologia social para estudar o comportamento das pessoas em ambos os locais.

Em poucas horas constatou-se que o carro abandonado em Bronx começou a ser vandalizado. Num curto espaço de tempo o veículo perdeu as rodas, o motor, espelhos, rádio, etc. Este mesmo veículo acabou por ser destruído em contraste com o carro abandonado em Palo Alto que permaneceu intacto durante mais de uma semana.

Após a observação e análise da primeira fase do modelo experimental, os investigadores decidiram partir o vidro do veículo que abandonaram em Palo Alto, o que resultou no mesmo desfecho do que acontecera em Bronx. Como será possível que num bairro que é supostamente seguro, se possa despoletar todo um processo criminal? Claramente que não podemos culpar o fenómeno de pobreza como sendo o responsável, mas sim o próprio comportamento humano. Os destroços de um vidro partido num veículo abandonado disseminam uma ideia de decadência, indiferença, ausência de regras de civismo e de vida.

Na consequência desta experiência social foram desenvolvidos outros projetos experimentais que mostraram que o crime é maior em áreas onde a negligência, a sujidade, a desordem e o respetivo abuso são maiores.

Numa ótica de estabelecimentos públicos, se os parques e outros locais forem danificados de forma progressiva e ninguém tomar medidas coercivas, esses mesmos locais serão abandonados pela respetiva população e progressivamente ocupados por criminosos. Podemos efetuar um paralelismo com a nossa sociedade atual, mostrando muitas janelas partidas que ninguém parece estar disposto a reparar.

Outro exemplo que se pode seguir é a análise de um ponto de vista social e psicológico do que se passa em algumas prisões na Noruega. Linn Andreassen, um dos guardas prisionais de Halden, afirmou em declarações à BCC que “a prisão não tem grades, mas sim janelas”. Halden é considerada uma prisão de luxo por muitas pessoas e o principal pilar do programa de aprisionamento é focado na “reabilitação” dos presos e não na sua “punição”. Esta prisão é conhecida por aplicar estímulos ao trabalho e à educação dos prisioneiros e ter instalações adequadas. Desta forma, os prisioneiros levam uma vida o mais próximo possível do “normal”, cozinhando, estudando e trabalhando. Para muitos dos prisioneiros é o primeiro contacto que têm com uma educação superior. Os presos recebem também apoios a nível de saúde mental e são obrigados a permanecerem autossuficientes ao cozinhar as suas próprias refeições. Esse apoio é ainda reforçado pelo facto de os guardas prisionais serem dos mais bem treinados do mundo e serem encorajados a passar tempo com os prisioneiros. O sistema prisional da Noruega já foi descrito por visitantes e analistas como sendo a utopia das prisões.

O sistema tem sido alvo de bastantes críticas pela forma leve e pacífica como lida com os prisioneiros, mas é difícil refutar os factos que são bastante positivos. Aquando do fim das penas, a grande maioria dos prisioneiros mantém-se fora das prisões para o resto da sua vida. A taxa de reincidência criminal na Noruega era, em 2016, de 20%, a mais baixa do mundo inteiro. Analisando outros países em termos comparativos, o Reino Unido, chegava aos 46% e os Estados Unidos da América, chegava aos 76% das pessoas que deixavam a prisão e que voltavam nos cinco anos seguintes.

## Habitação no Contexto das Migrações

Como já se referiu anteriormente, em matéria de habitação para os imigrantes e refugiados de guerra, estes são colocados em bairros bastante degradados e precários que os levam depois a terem atitudes menos corretas. A solução passa efetivamente por um investimento nas infraestruturas do Estado, em especial na habitação social.

Um caso que podemos seguir como exemplo para a resolução deste problema, é a política de habitação aplicada pelo já falecido Lee Kuan Yew, em Singapura. O *welfare state* (Estado-providência) não é exatamente universal, uma vez que não é visto como uma responsabilidade do Estado, mas sim como uma ajuda para aqueles que mais precisam. Considera-se liberal, na medida em que é *target-oriented*. Muito baseado na meritocracia e na ajuda mútua; o indivíduo deve-se esforçar para ter uma vida decente e agradável, recorrendo, se necessário, à ajuda familiar, e só em última instância ao Estado.

Assim, tendo por base esta filosofia, em 1955 é criado o Central Provident Fund (CPF), um plano obrigatório para o financiamento individual da reforma de cada habitante. Deste modo, os trabalhadores – com menos de 50 anos – têm que compulsoriamente contribuir com 20% do seu rendimento e os patrões com 16%. Sob a liderança de Lee, este programa alargou as suas bases à saúde, com a *Medisaves Account* e à habitação, com o *Housing and Development Board*.

A *MediSaves*, criada em 1984, é um plano de poupança que auxilia os contribuintes a pouparem para despesas médicas futuras, pelo que a sua contribuição é também obrigatória e retirada do CPF.

Dá-se agora maior ênfase à questão da habitação, dado que envolve uma das maiores reformas de Lee Kuan Yew. Em 1960, é criado o Housing and Development Board (HDB), que promove a construção de habitações sociais a baixo custo para as pessoas com rendimentos mais reduzidos e com as poupanças obrigatórias do CPF. Mas é a partir de 1961 que começa uma política de reformas habitacionais e de aquisições de terrenos por parte do Estado, que vem a alterar por completo o panorama. Em 1965, já tinham sido construídos 54 mil apartamentos e, atualmente, os efeitos práticos das reformas de Lee espelham-se com cerca de 80% da população a viver em apartamentos públicos e cerca de 90% em terras detidas pelo Estado. (Borges, M. *et al.* 2020)

Essencialmente, a política adotada por Lee Kuan Yew foi fundada na remoção completa da habitação do mercado livre em alguns casos, com preços estabelecidos com base no que cada um podia pagar. A habitação é assim tida como sítio para viver e não como um investimento. (Borges, M. *et al.* 2020)

## A Economia das Migrações

O aumento da produtividade do trabalho é um dos pontos mais importantes para o futuro não só da demografia e da economia do nosso país, mas também um objetivo político bastante importante. Como referido anteriormente, mais horas de trabalho não significam necessariamente uma maior produtividade; em certos casos até pode ser contra produtivo. O aumento da produtividade do trabalho é influenciado por muitos fatores diversificados. Ao nível da Administração Pública a burocracia excessiva em certos setores pode desacelerar o processo de coesão e de produtividade. É importante também lembrar que com ou sem envelhecimento, a desburocratização é um objetivo a ser sempre prosseguido, mas que é raramente alcançado (Alexandre Abreu e João Peixoto, 2009).

O aumento da produtividade do trabalho pode ser atingível através da promoção da aquisição de competências mais especializadas por parte dos trabalhadores e gestores; de incentivos mais estratégicos que se transformem em padrões de especialização mais produtivos e que resultem de forma consequente de apoios ao investimento.

É importante referir que o Estado encontra bastantes limitações estruturais especialmente num contexto de reestruturação produtiva. “A afetação dos ganhos de produtividade à mitigação das consequências nefastas do envelhecimento demográfico tem necessariamente de operar por via de mecanismo de redistribuição” (Alexandre Abreu e João Peixoto, 2009).

O principal problema das taxas de atividade em Portugal reside no facto de serem elevadas quando comparadas à média europeia, com exceção dos adultos jovens. Isto está diretamente interligado com as horas de trabalho que são já elevadas no contexto europeu. O aumento destas mesmas horas para níveis norte-americanos ou até mesmo coreanos, implicaria grandes alterações sociais e culturais que culminariam num impacto substancialmente negativo para o bem-estar dos trabalhadores.

Passando para uma área mais específica da migração, é importante referir que a imigração de substituição envolve encargos com políticas e medidas de integração, mas em contrapartida é um recurso que não se encontra estrangido por limitações estruturais.

Os imigrantes têm sido um fator importante para Portugal e têm representado uma receita líquida positiva para o Estado e subsequentemente um contributo positivo para a economia portuguesa.

Podemos analisar de forma detalhada os principais problemas do aproveitamento do potencial contributo dos imigrantes para a economia de Portugal: em primeiro lugar os problemas de exploração a que os imigrantes são sujeitos em virtude da sua vulnerabilidade. Vejamos, por exemplo, o que se passa na região mais rural do sul do Alentejo. As condições de habitação destes trabalhadores imigrantes são bastante precárias, o que a longo prazo resulta na alteração de comportamentos – teoria dos vidros partidos. Apesar de estar em vigor uma lei que simplificou o processo de legalização destes trabalhadores, a emissão de documentação legal é demorada. Durante todo este processo de espera, os imigrantes em situação ilegal são explorados pelas empresas que têm vindo a aumentar nesta região.

Tudo isto se verifica pelo facto de o país precisar de mão-de-obra barata para depois oferecer produtos a preços mais baixos e que sejam competitivos, aumentando as exportações. Neste momento, como referido anteriormente, nos cereais de qualidade do trigo mole panificável e trigo duro para massas alimentícias, Portugal importa cerca de 93% das suas necessidades, o que quer dizer que estamos completamente expostos ao nível do mercado.

Em termos de habitação para estes imigrantes poderia ser adotada a política previamente já referida de Lee Kuan Yew e a remoção completa da respetiva habitação do mercado livre em alguns casos, com preços estabelecidos com base no que cada um podia pagar. A longo prazo tornar-se-ia numa situação mais sustentável e com melhores condições para os imigrantes que trariam o resto da família e que entrariam noutra tipo de setores. Isto, em conjunto, faria crescer a economia portuguesa, tal como aconteceu em Singapura, que ao longo dos anos tem vindo a crescer e tem se tornado numa economia em ascensão.

As questões das políticas de regulação da imigração são bastante complexas, trinta anos de tentativas por parte dos governos de regulação da imigração têm produzido efeitos e situações bastante insatisfatórias e incoerentes, independentemente das ideologias dos governos, sejam estes pró-imigração ou defensores de políticas mais protecionistas.

O problema das políticas mais protecionistas resulta da incapacidade que os governos têm de controlar os fluxos. A criação do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (atual ACIDI) e a criação de uma rede de centros nacionais e locais de apoio ao imigrante são algumas das boas práticas a nível internacional.

Os pontos que podemos retirar da experiência das políticas de imigração em Portugal dão a entender que a regulação dos fluxos pelo mercado de trabalho tem uma força muito superior à tentativa de regulação por parte do Estado.

O Estado deve então focar-se na garantia de igualdade de oportunidades a nível do trabalho informal e no acompanhamento estratégico e atempado das vagas migratórias. Deste modo, o Estado poderá maximizar as vantagens e minimizar os custos de cada uma dessas vagas.

## **Mudanças e Novos Rumos para o Controlo da Demografia em Portugal**

A era do teletrabalho chegou. Com o início da pandemia originada pelo vírus Covid-19, muitas empresas tiveram de se transformar e adaptar às circunstâncias que o mundo viveu. Um dos métodos utilizados pelas empresas, muito por imposição dos governos, foi o teletrabalho. Um estudo realizado pela Capgemini mostrou que 63% das 500 empresas inquiridas relataram um aumento na produtividade devido a esta nova forma de trabalho, muito devido à redução dos tempos de viagem, horários mais flexíveis e à adoção de ferramentas colaborativas em plataformas de comunicação.

É, portanto, de se retirar deste estudo que o teletrabalho chegou e veio para ficar. A quantidade e qualidade das vantagens subjacentes a esta metodologia de trabalho supera,

em larga escala, as desvantagens. A nível de circulação de pessoas, temos como exemplo máximo o trânsito que todos os dias é criado pelas deslocações que os trabalhadores têm que fazer para os seus postos de trabalho. A implementação do teletrabalho como escolha do trabalhador iria reduzir significativamente as emissões de gases dos meios de transporte que circulam pela cidade. Assim, teríamos uma cidade mais limpa e não tão ruidosa durante os dias de semana. Subsequentemente levaria a menos poluição, significando um progresso no combate às novas gerações às alterações climáticas. Com menos pessoas a circular durante a semana, iria tornar-se evidente a redução do número de pessoas nos transportes públicos, o que resultaria num melhor funcionamento dos mesmos. Para satisfazer a necessidade de todos os trabalhadores, os gestores de topo deveriam dar a hipótese de escolha aos seus empregados para poderem adotar ou não esta metodologia com base na tipologia de emprego. Os impactos sociais negativos subjacentes ao teletrabalho podem ser mitigados se se olhar para o facto de todo o tempo gasto em transportes, ser transformado em tempo útil de lazer.

Em termos demográficos isto possibilita às empresas um maior leque de escolha na seleção dos candidatos e permite aos trabalhadores residirem na sua habitação de origem se o desejarem. A procura de novos empregos nas grandes cidades é sinónimo de procura por empregos com melhores condições, o que resulta na deslocação para estas mesmas cidades e no arrendamento ou compra de casas cujos preços têm vindo a aumentar.

Um setor importante a ser explorado também será o da rede de transportes. Muitos países desenvolvidos têm feito investimento nas redes de transporte e no conceito de “bullet trains” com bilhetes acessíveis, o que a longo prazo resultaria num maior fluxo de movimento por parte da população. Encurtar o tempo de viagem entre destinos irá originar um maior fluxo de deslocações, tanto para as cidades como para fora delas. Um dos maiores entraves à deslocação para regiões mais interiores é o elevado custo das viagens e a falta de infraestruturas nos centros dessas cidades de destino. O Estado deveria atuar, no investimento orientado para o conceito de *smart cities*, como resposta ao principal problema demográfico português, investindo na criação de diversos tipos de setores em cidades mais interiores, fomentando assim o emprego nessas mesmas áreas.

Não podemos fugir ao facto de a população estar cada vez mais envelhecida, um resultado da modernização do setor da saúde; é, portanto, necessário implementar medidas de incentivo à fecundidade que sejam, fundamentalmente, definidos no reforço das infraestruturas de apoio à conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional, na medida em que a retoma da fecundidade para níveis mais próximos do limiar de substituição de gerações, é a longo prazo, a principal e mais importante forma de Portugal evitar o risco de um processo de envelhecimento crónico (Alexandre Abreu e João Peixoto, 2009).

## Bibliografia

- Alexandre Abreu e João Peixoto (2009). Demografia, mercado de trabalho e imigração de substituição: tendências, políticas e prospectiva no caso português. *Análise Social*, pp. 719-746.
- Borges, M. *et al.* (2020). Lee Kuan Yew. Lisboa.
- ECO (2017). A natalidade em Portugal nas últimas décadas. Porquê? *ECO*. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/opiniao/a-natalidade-em-portugal-nas-ultimas-decadas-porque/> (acedido: 27 Outubro 2021).
- INE (2019). *Estatísticas Demográficas 2019*, p. 179.
- INE (2021). *INE – Plataforma de divulgação dos Censos 2021 – Resultados Preliminares*. Disponível em: [https://www.ine.pt/scripts/db\\_censos\\_2021.html](https://www.ine.pt/scripts/db_censos_2021.html) (acedido: 27 Outubro 2021).
- IPCC (s.d.). *IPCC AR6-WGI Atlas*. Disponível em: <https://interactive-atlas.ipcc.ch/atlas> (acedido: 27 Outubro 2021).
- Jaume, G. D. (s.d.). Déficit demográfico na UE: o que vamos fazer? Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080414FCS26499+0+DOC+PDF+V0//PT&language=PT> (acedido: 20 Outubro 2021).
- Jorge Manuel Capela Pereira (s.d.). O Mapeamento Dasimétrico enquanto Ferramenta de Apoio à Decisão: Distribuição da População e Caracterização da Área de Intervenção da PSP e da GNR, p. 76.
- Kindergeld im Ausland: Die großzügigsten Länder im Vergleich (2019). *Auswandern Handbuch*. Disponível em: <https://www.auswandern-handbuch.de/kindergeld-im-ausland/> (acedido: 27 Outubro 2021).
- Mariana Ribeiro Soares e Nuno Patrício (s.d.). ‘Já devíamos ter planos’. Subida do mar vai afetar cerca de 150 mil portugueses. Disponível em: [https://www.rtp.pt/noticias/pais/ja-deviamos-ter-planos-subida-do-mar-vai-afetar-cerca-de-150-mil-portugueses\\_es1205839](https://www.rtp.pt/noticias/pais/ja-deviamos-ter-planos-subida-do-mar-vai-afetar-cerca-de-150-mil-portugueses_es1205839) (acedido: 28 Outubro 2021).
- Matthias Doepke e Fabian Kindermann (2016). Why European women are saying no to having (more) babies. *VoxEU.org*, 3 May. Disponível em: <https://voxeu.org/article/why-european-women-have-few-babies> (acedido: 27 Outubro 2021).
- Rodrigues, Teresa, Rafael García Pérez, e Susana de Sousa Ferreira (2015). *Globalization and International Security – An Overview*. 1st ed. Nova Science Publishers.
- Teresa Ferreira Rodrigues (2016). *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Teresa Rodrigues (2017). Segurança e Demografia, in *Contextos de Segurança – Análises e perspetivas*. 1st ed. Totalforce.
- Teresa Rodrigues (s.d.). Projeto Foresight Portugal 2030, p. 39.
- Vasco Abreu (s.d.). A produção nacional de cereais. *Agrotec.pt*. Disponível em: <http://www.agrotec.pt/noticias/a-producao-nacional-de-cereais/> (acedido: 27 Outubro 2021).

## Capítulo III

# O MAR COMO VETOR ESTRATÉGICO



# Portugal e a Reaproximação ao Atlântico no Século XXI.

## Defesa e Segurança do Atlântico – Segurança Marítima

Céline Gonçalves Rodrigues

### Introdução

O *Mar português*<sup>1</sup> é retratado, descrito, vivido, contado por Padre António Vieira, Luís de Camões, Fernando Pessoa, Sophia de Mello Breyner, entre tantos outros autores nacionais. Outros autores levam-nos até ao Ultramar à boleia de Lídia Jorge ou António Lobo Antunes. Ou ainda pela mão de Jorge Amado, Mia Couto, José Eduardo Agualusa. Um mar lusófono nas várias embarcações, modernas para a época, guiadas pela voz de Vasco da Gama, Gil Eanes, Pedro Álvares Cabral e tantos outros, e que se estende aos quatro cantos do mundo trazendo novidades e histórias. Histórias do mar que descobrem novos mundos ao mundo. Até o hino nacional português faz questão de começar por “Heróis do mar...”. Heróis do Mar que venceram Velhos do Restelo, protegidos por santos e santas de pescadores, aventureiros e navegadores.

Mas não é de literatura, poesia, história ou música ou até mesmo sobre Talassocracia/poder marítimo – na ótica de Mahan “Quem dominar o mar domina o mundo” – ou da época dos Descobrimentos que nos iremos debruçar neste artigo. Contudo, e dada a importância do mar para Portugal, revela-se necessário reforçar a sua presença, ou melhor dizendo, a sua onnipresença, que é parte da identidade portuguesa, uma identidade marítima, renegada em determinados momentos históricos. Um mar que permitiu a uma nova nação tornar-se independentemente, indo à conquista de novos caminhos graças ao conhecimento avançado obtido à época. O que permitiu igualmente a criação de uma indústria de construção naval tendo contribuído para um mundo globalizado (Pereira, 2007).

Assim, em Portugal, o ressurgimento do interesse no Atlântico ocorre nos últimos anos da década de 90 do século XX, mais precisamente em 1998, ano designado como Ano Internacional dos Oceanos na sequência da proposta de Portugal à Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 1993. Este facto coincidiu com a Exposição Mundial

---

1 Usamos o título do poema de Fernando Pessoa.

de Lisboa (ou Expo98) cujo tema foi: “O oceano, um património para o futuro da humanidade”. Esta exposição marca uma “rutura não só com a visão, mas até com a estética associada ao mar do passado, que era exemplarmente representada pela grandiosidade do Padrão dos Descobrimentos” (Pitta e Cunha, 2011, p. 35). A exposição mundial passa assim a ser a versão contemporânea da biodiversidade colorida que se pode apreciar no Oceanário de Lisboa, bem como continuar a transmitir uma imagem externa de nação marítima. Desta forma, e como afirma Tiago Pitta e Cunha, foi a rampa de lançamento para “promover uma nova agenda para os oceanos nas Nações Unidas”; contudo, não foi suficiente para manter o entusiasmo e ser de facto o mote de “relançamento da relação de Portugal com o mar” (*Idem*, p. 36).

O mar sempre foi porta de saída, expansão, evolução para o País, apesar de não ter sido decisivo na “formação da nação portuguesa” (Pitta e Cunha, 2011, p. 15) e passou a ser crucial na geopolítica<sup>2</sup> do País. Tiago Pitta e Cunha (2011) e o Vice-Almirante Gouveia e Melo (2019) reforçam a importância e relevo da geografia no que a Portugal diz respeito, de acordo com as linhas de “pensamento de Montesquieu (que identificou a influência da geografia no carácter do povo – determinismo geográfico) e a Escola de Munique (estudo das relações entre o Estado, a sua geografia e a política)” (Gouveia e Melo, 2019, p. 9). Nos momentos em que se quis esquecer da sua incontestável presença e território, Portugal sentiu mais dificuldades, confinando-se a uma falsa “pequenez” e “síndrome de Liliputh”, como escreve e explica José Gil na sua obra *Portugal, Hoje: O Medo de Existir* (2008, pp. 45-48). O mar que nos alimenta, nos dá bem-estar e ajuda a manter o ecossistema, e que no caso de Portugal representa uma vasta área geográfica de interesse estratégico numa escala global.

No século XXI, a nível nacional e internacional, percebeu-se novamente o valor dos mares e oceanos, a par com a sua importância para a humanidade, dado fazermos todos parte do mesmo ecossistema.

No presente trabalho responderemos à pergunta: de que forma atua Portugal em matéria de segurança marítima? No decorrer do trabalho exporemos a importância que o mar tem e terá no século XXI, e por conseguinte o papel relevante de Portugal na defesa e segurança do Atlântico, tendo em conta que Portugal “está no centro geográfico da comunidade transatlântica e é um elo natural nas relações entre a Europa Ocidental e a América do Norte e com a América do Sul e a África Austral, regiões com as quais se pretende aprofundar o nosso relacionamento” (PCM, 2013, p. 1986), o que se traduz em multilateralismo e cooperação. Servirão de suporte os trabalhos do professor Nuno Severiano Teixeira e o ministro dos Negócios Estrangeiros na intervenção no Seminário Diplomático de 2018 (parte I), os documentos de Estratégia Nacional para o Mar e de Política Marítima Integrada da UE com o apoio do ensaio do coordenador Tiago Pitta e

---

2 Termo usado por Kjellen (1864-1922), foi nesse período, encarada como o estudo do Estado enquanto organismo geográfico (Gouveia e Melo, 2019, p. 9). Mas a investigadora Maria Sousa Galito acrescenta que Rudolph Kjellen foi influenciado pelo predecessor alemão Friedrich Ratzel, que “havia teorizado sobre geografia política ao defender que a noção de Estado era inseparável da de território, e que o espaço era poder” (Galito, 2014, p. 6).

Cunha (parte II) e artigos do professor Christian Bueger, João Piedade, entre outros autores, bem como do Atlantic Centre (parte III).

Para efetuar a exposição proposta, com um olhar holístico e de estudo qualitativo, dividiremos o trabalho em três partes:

- I. Na primeira parte pretendemos recuar no tempo histórico da formação de Portugal até aos dias de hoje para entender a evolução da política externa de Portugal e respetiva ligação ao Atlântico com a análise do professor Nuno Severiano Teixeira e a apresentação do hexágono das linhas mestras pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, em 2018 no Seminário Diplomático;
- II. A segunda parte apresentará as estratégias em relação ao mar numa perspetiva nacional e europeia;
- III. Quanto à terceira e última parte, analisaremos o papel ativo de Portugal para a defesa e segurança do Atlântico em diferentes planos multilaterais.

Concluiremos que a segurança marítima é mais do que o papel de Portugal em assegurar a segurança do Atlântico a nível militar, sendo que outros fatores devem ser acrescentados como a importância do conhecimento, a literacia do mar e a tomada de consciência do tamanho da área do oceano enquanto prolongamento do território terrestre são fatores igualmente importantes para que se possa entender e reforçar o papel do mar como uma economia azul sustentável. A importância deste espaço e respetivo papel deve ser valorizado por todos: setor público, setor privado, instituições/organizações e cidadãos. A consciencialização e o conhecimento da área marítima que pertence a Portugal permitirá ver as janelas de oportunidades que se abrem neste jardim à beira-mar plantado. Uma perspetiva construtivista na forma de olhar o valor do Atlântico do mar português é transversal, sendo um ativo importante, a par com a língua portuguesa, e um vetor estratégico para o desenvolvimento económico do País.

*Portugal surge-me como uma formosa e gentil rapariga do campo que, de costas para a Europa e sentada à beira-mar, junto à própria orla onde a espuma das ondas gemebundas lhe banha os pés descalços, com os cotovelos apoiados nos joelhos e a cara entre as mãos, olha o sol a pôr-se nas águas infinitas. Porque para Portugal o sol não nasce nunca: morre sempre no mar, que foi teatro das suas proezas e berço e sepulcro das suas glórias.*

(Unamuno, 1907, p. 24)

## **1. Portugal e o mar na política externa portuguesa: ora de costas voltadas para o Atlântico, ora de costas voltadas para a Europa.**

A política externa portuguesa está consolidada e é das esferas mais consensuais no que concerne à governação, como projeto de longo prazo. Por política externa entendam-se relações internacionais pacíficas em diferentes espaços quer sejam globais, regionais ou nacionais (Galito, 2019, p. 5).

A relação de Portugal com o mar tem sido um pouco instável ao longo dos séculos. Contudo, poderemos afirmar, atendendo às linhas mestras da política externa portuguesa, que desde 1986 tem tentado encontrar um equilíbrio entre olhar para a Europa ao mesmo tempo que olha para o Atlântico, como se tivesse duas faces à semelhança da figura da mitologia romana Janus, que olha para o passado e o futuro.

É inegável a relação secular de Portugal com o Atlântico. Faz parte da sua identidade, é continuação da parte terrestre.

Antes de nos debruçarmos sobre as linhas mestras da política externa, conheçamos os diferentes momentos históricos que irão definir a política externa portuguesa. De acordo com o professor Nuno Severiano Teixeira (2010), no seu artigo intitulado “Breve ensaio sobre a política externa portuguesa”, podem ser identificados três modelos de inserção internacional que são:

1.º – *modelo medieval, até ao século XV*: decorrem neste período relações externas no quadro da Península Ibérica;

2.º – *modelo histórico/clássico de inserção internacional*: inicia-se a partir do século XV sendo considerado o período mais longo de inserção internacional que ocorre por cinco séculos, terminando com o processo de democratização em Portugal e a integração na, então, Comunidade Económica Europeia (CEE). Neste período Portugal vira-se para o Atlântico, passando a ter o vetor marítimo como expansão, a descoberta do seu caminho para o mundo de forma universalista e humanista, mas que irá afastar o País da Europa – “uma perceção contraditória entre o continente e o mar” (Severiano Teixeira, 2010, p. 52). No decorrer do tempo o triângulo Lisboa-Madrid-Londres passa a ser, depois de 1945, Lisboa-Madrid-Washington. Verifica-se neste período que onde está Portugal inserido não está Espanha, como por exemplo a NATO e EFTA<sup>3</sup>.

3.º – *modelo democrático de inserção internacional*: inicia-se com a democratização do País, devendo considerar-se um período de transição entre 1974 e 1986. Considera o professor que este terceiro modelo faz desaparecer o modelo histórico de cinco séculos (Severiano Teixeira, 2010, p. 53).

Se o período de 1974-1976 revelou indecisão e indefinição da política externa portuguesa, o I Governo Constitucional fez questão de esclarecer e definir de forma clara a sua posição: Portugal enquanto país continental, europeu e atlântico, realçando a importância das relações com os PALOP. Ficam assim definidas as linhas mestras da política externa da nova democracia: NATO/Aliança Atlântica, União Europeia e CPLP/Lusofonia.

---

3 Neste segundo modelo de inserção internacional, consideramos que podem ser identificados vários momentos de visão em relação ao mar, tal como os vice-almirantes João Neves e António Duarte apresentam no artigo “A maritimidade portuguesa – do reavivar da consciência à oportunidade de desenvolvimento” (2013): 1- O *Mare Liberum* de Grotius não ajudou Portugal e a concorrência passou a ser feroz no século XVI, sendo difícil para Portugal que tem vindo a decair, e o período filipino não foi de grande ajuda. 2- Fuga da Coroa para o Brasil em 1807, o que foi possível porque na altura a Marinha portuguesa estava bem “preparada e apetrechada” tendo igualmente recebido o apoio inglês. Mas ao longo do século XIX, a Marinha torna-se um parente pobre. Os autores do artigo fazem referência a Oliveira Martins que escreveu: “Portugal encontra-se em 1881 como se estivesse no século XIV”. 3- Chegados ao Estado Novo, o passado glorioso de Portugal é recuperado bem como África é recolocada como prioridade (pp. 138-150). O País volta-se novamente para o mar.

O momento presente que estamos a viver insere-se no terceiro modelo apresentado e concordamos com o professor Nuno Severiano quando afirma que “a Europa e o Atlântico não só não são termos contraditórios como são complementares” (*Idem*, p. 53). Ademais, neste novo contexto e modelo, o professor refere que, em 1990, tendo em conta a participação militar em operações de paz da NATO, UE e Nações Unidas, as Forças Armadas passam a ser um instrumento da política externa (*Idem*, p. 54), pois, um dos desafios do último modelo de inserção internacional reside a nível global e prende-se com a segurança internacional e “contribuição de Portugal para a segurança e a paz no mundo” (*Idem*, p. 56), tendo em conta que a segurança humana é valor e prioridade da política externa no modelo democrático a par com a Democracia e o Estado de Direito.

No seguimento dos períodos acima identificados, apresentamos de seguida a evolução da política externa portuguesa até ao momento hodierno, pois as três linhas mestras anteriormente identificadas permanecem, mas, entretanto, juntaram-se novas linhas que se interligam<sup>4</sup>, o que permite elencar a coerência e continuidade com a capacidade de adaptação no mundo global em que vivemos. Deste modo, podemos acrescentar às três linhas anteriores, as Comunidades de Língua Portuguesa por se considerar cada vez mais importante o contacto com quem se encontra fora das terras lusas, num intercâmbio de culturas um pouco à semelhança dos navegadores de outrora.

Do quadrilátero da matriz fundadora da política externa passamos para um hexágono – expressão usada pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, 2018 – que inclui: a) *internacionalização*: que inclui economia, língua portuguesa, cultura, diplomacia e cooperação num trabalho multidisciplinar e multinível; b) *multilateralismo*: a valorização deste ponto para uma ordem internacional com valor acrescentado do País para um nível apropriado de governação à escala mundial.

Conclui-se que as linhas mestras ou *marcas de água* da política externa são: Europa, Atlântico, Lusofonia, Comunidades, Internacionalização e Multilateralismo.

No que ao Atlântico diz respeito, podemos retirar da intervenção do ministro dos Negócios Estrangeiros no Seminário Diplomático em 2018, Augusto Santos Silva, que “devia ser visto não como um mar que separa, mas como um rio que une” (Santos Silva, 2018, p. 15).

Portugal tem conseguido, ao longo do tempo, marcar a sua posição e ser ouvido em matérias e temas como a segurança, a preservação e a governação dos oceanos, o combate às alterações climáticas e a promoção das energias renováveis entre outros Objetivos da Agenda 2030.

---

4 “A matriz fundadora, com os seus quatro lados, continua bem presente e consolidada. Porém, mudada: mais densa, mais rica, mais ampla. E pergunto-me se não chegou a hora de assumir que, pelo seu próprio desenvolvimento, ela não terá evoluído para uma configuração que a imagem do quadrilátero já não resistiu. Pergunto-me, e pergunto aos diplomatas portugueses, se não é tempo de reconhecer que pelo menos duas linhas de política externa, certamente providas daquela matriz convencional, cresceram e se autonomizam o suficiente para deverem ser tratadas e enunciadas como dimensões distintas”. *O desenvolvimento da política europeia e externa de Portugal e os desafios para 2018*. Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, no Seminário Diplomático, 3 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABAAzMTIxBADZchaTBAAAAA%3D%3D>

## 2. Uma Estratégia Nacional e Europeia para o mar

De acordo com o preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar “todos os assuntos do mar estão interligados e devem ser tratados como um todo” (Pitta e Cunha, 2011, p. 52). A percepção do que os mares e os oceanos representam para a humanidade, a vulnerabilidade e insustentabilidade do seu uso era uma visão estanque e redutora, pouco flexível, com políticas setoriais definidas a nível económico, como as pescas ou atividades portuárias numa regulação individual e não como política de transversalidade. Ora, o mar é transversal. Nesse sentido têm surgido atividades, trabalhos e políticas direcionadas para o “princípio ecossistémico”, abandonando o “princípio antropocêntrico das políticas públicas” (*Idem*, p. 56). Desta forma, o oceano será o ponto de partida para a governação, o que permitirá aumentar a exploração económica dos oceanos. É nesse sentido que a União Europeia, com papel ativo de Portugal, definiu uma Política Marítima Integrada. A nível nacional, teremos a oportunidade de verificar que a Estratégia Nacional para o Mar, renovada e aprovada neste corrente ano (2021) vai ao encontro das políticas europeias e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas. De acordo com Tiago Pitta e Cunha, falar-se em política integrada tem sido objeto de reflexão no dealbar deste século. Portugal pretende “promover um oceano saudável para potenciar o desenvolvimento azul sustentável, o bem-estar dos portugueses e afirmar Portugal como líder na governação do oceano, apoiada no conhecimento científico” (PCM, 2021, p. 19).

### Comissão Estratégica dos Oceanos e Estratégia Nacional do Mar 2021-2030

Reconhecendo Portugal a necessidade de romper com o tradicional no que respeita à governação dos mares e oceanos, o País tem-se juntado a alguns países como o Canadá e a Austrália, de modo a lançar as “primeiras políticas nacionais integradas para os oceanos” (Pitta e Cunha, 2011, p. 59).

Em Portugal, com o impulso da Expo98, criou-se em 2003 a Comissão Estratégica dos Oceanos com o objetivo de apresentar, elaborar e definir os objetivos de uma estratégia nacional para os oceanos. As recomendações desta comissão iam “desde a economia, a segurança, o ambiente, a ciência e o ensino, incluindo até áreas como as da comunicação, marketing e imagem do país” (*Idem*, p. 40). A partir de então verifica-se um despertar para a importância da relação histórica (e inegável) do País com o mar, o que leva a que vários trabalhos sejam iniciados e pedidos pelos diversos governos. Tal agitação e empenho levará a que reapareça o Ministério dos Assuntos do Mar e que sejam apresentados e criados: Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos, a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar, a Estrutura de Missão para a Delimitação da plataforma Continental, o relatório do Hipercluster do Mar por Ernâni Lopes, tal como enumera Tiago Pitta e Cunha e acrescentamos ainda a Estratégia Nacional para o Mar.

Começamos pela Comissão Estratégica dos Oceanos, criada em 2003 coincidindo com o momento em que o País parece estar disponível para pensar o mar, tendo apresen-

tado um relatório com o título “O Oceano: um desígnio para o século XXI” com uma visão de “integração política num tempo e espaço geográfico” (*Idem*, p. 60). O contexto europeu de expansão a Leste levou a que Portugal precisasse de afirmar o seu reposicionamento e assumir o papel significativo e especial do mar, a sua ligação especial e ancestral sendo parte da identidade nacional. Tiago Pita e Cunha afirma e considera, no seu ensaio intitulado *Portugal e o Mar*, que a dificuldade em dar seguimento às propostas da Comissão prendiam-se com a falta de reconhecimento por parte da população, dos portugueses em perceberem que o mar é extensão do território terrestre e um espaço amplo de oportunidades como recurso natural com novos usos do mar<sup>5</sup> (*Idem*, pp. 63-64). Esta Comissão delineou cinco grandes objetivos: a) valorizar a associação de Portugal ao oceano como fator de identidade; b) assegurar o conhecimento e a proteção do oceano; c) promover o desenvolvimento sustentado das atividades económicas; d) assumir internacionalmente uma posição de destaque e de especialização em assuntos do oceano; e) construir uma estrutura institucional moderna de gestão do oceano.

Destarte, é entendível o processo do retorno ao mar que está a ser desenvolvido e cuja Estratégia Nacional para o Mar é revista a cada década, tendo a última revisão ocorrido em 4 de junho de 2021 com aprovação em Resolução de Conselho de Ministros para o período 2021-2030 e o respetivo Plano de Ação aprovado em Resolução de Conselho de Ministros em 1 de setembro de 2021.

A primeira Estratégia Nacional para o Mar data de 2006, para a década 2006-2016, e definiu três pilares estratégicos: o conhecimento, o planeamento e o ordenamento espaciais, e a defesa ativa dos interesses nacionais (*Idem*, p. 68). No entanto, o contra-almirante Carlos Ventura Soares afirma que esta estratégia peca por falta de plano de ação (Soares, 2020, p. 60). A falta de financiamento limitou a implementação do que estava definido. Este facto, além da mudança de paradigma e de reflexão, levou à necessidade de se rever e redefinir uma nova Estratégia Nacional para o Mar, o que veio a acontecer com a aprovação da proposta em Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014 da Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020, e que está mais alinhada com a Política Marítima Integrada da União Europeia bem como os quadros plurianuais de financiamento da UE. Esta nova estratégia assenta em quatro pilares estratégicos: o território de referência, a dimensão, a geografia e a identidade nacional e assumindo sem medos uma nova visão sobre o mar como desígnio nacional<sup>6</sup>.

---

5 “Além dos usos tradicionais do mar, como as pescas, os transportes, os desportos náuticos e o turismo, será necessário, a par da criação de amplas zonas marinhas protegidas, que sirvam de apoio à sustentabilidade da biodiversidade marinha, prever os novos usos do mar, pensando em especial nos que já se antecipam como, por exemplo, grandes parques eólicos offshore, ou espaços dedicados à aquacultura extensiva offshore, nela se incluindo o cultivo de algas para, entre outros fins, produzir biomassa ou biocombustíveis de segunda geração” (Pita e Cunha, 2011, p. 70).

6 “Com efeito, a posição de Portugal e do mar português no mundo e a sua centralidade geoestratégica no eixo atlântico tornam incontornável a sua expressão enquanto país eminentemente marítimo, assumindo-se como uma verdadeira porta da Europa para o mar, singularidade que marca a identidade cultural de um povo”. Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 30, 12 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/572585>

Chegados ao momento, foi efetuada uma nova revisão da Estratégia Nacional para o Mar para a década 2021-2030. A análise e reflexão do que foi conseguido até ao momento leva os autores da nova estratégia a considerar que “a ligação emocional e racional, e o reconhecimento político do papel vital do oceano, falhava em termos de relevância no contexto internacional, à parte de um conjunto restrito de nações onde se inclui Portugal” (PCM, 2021, p. 7). Esta estratégia, e tendo em conta que a nível internacional se verificou ao longo dos anos uma mudança de paradigma em relação à importância dos oceanos, está alinhada com os ODS da ONU, Agenda 2030 e a Década dos oceanos<sup>7</sup>, o que permite a Portugal ir interiorizando a relevância do Atlântico na economia do País, reconhecendo que não podem existir barreiras que dificultem e prejudiquem as “vantagens competitivas da posição geoestratégica” de Portugal (*Idem*, p. 10). Destacamos que, a nível nacional, a nova estratégia, que acompanha também a *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030*, elaborada e apresentada pelo professor António Costa Silva (2020), recentra o oceano onde tem claramente um papel catalisador. De modo a que os objetivos<sup>8</sup> desta nova estratégia sejam implementados, o plano de ação define 30 medidas emblemáticas com 185 medidas distribuídas pelas várias áreas de intervenção prioritárias.

Portugal e a sua Estratégia Nacional para o Mar são a base e inspiração para a concretização de uma Política Marítima Integrada da União Europeia.

### **Política Marítima Integrada da União Europeia<sup>9</sup>**

No contexto regional da União Europeia (UE), apesar de vários Estados-membros serem banhados por mares e oceanos<sup>10</sup>, os Tratados não preveem explicitamente uma competência legislativa em matéria de política marítima. No entanto, o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) institui um quadro jurídico para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas de acordo com o Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014. Pode ler-se na

---

7 Em 5 dezembro de 2017 foi proclamada a Década das Nações Unidas das Ciências do Oceano para o Desenvolvimento Sustentável e que iniciou a 1 de janeiro de 2021 com 4 objetivos científicos definidos (Soares, 2020, pp. 46-49)

8 A Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030 define 10 objetivos: Combater as Alterações Climáticas e a Poluição e Proteger e Restaurar os Ecossistemas, Fomentar o Emprego e a Economia Azul Circular e Sustentável, Descarbonizar a Economia e Promover as Energias Renováveis e Autonomia Energética, Apostar na Garantia da Sustentabilidade e na Segurança Alimentar, Facilitar o Acesso a Água Potável, Promover a saúde e o bem-estar, Estimular o Conhecimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação Azul, Incrementar a Educação, a Formação, a Cultura e a Literacia do Oceano, Incentivar a Reindustrialização e a Capacidade Produtiva e Digitalizar o Oceano, Garantir a Segurança, Soberania, Cooperação e Governação (PCM, 2021, pp. 23-36).

9 O dia 20 de maio é o Dia Europeu do Mar como se pode ler na *Joint Tripartite Declaration Establishing a “European Maritime Day”*, SEC(2007) 1631 final, Commission of the European Communities, Bruxelas, 3.12.2007. Disponível em: [https://www.parliament.bg/pub/ECD/74651SEC\\_2007\\_1631\\_EN\\_ACTE\\_f.pdf](https://www.parliament.bg/pub/ECD/74651SEC_2007_1631_EN_ACTE_f.pdf)

10 “Um continente rodeado por quatro mares e dois oceanos, o qual por essa razão apresenta uma linha de costa que é consideravelmente mais longa que a da Rússia ou dos Estados Unidos. (...) a Europa dispõe do mais vasto território marítimo do mundo” (Pitta e Cunha, 2011, p. 72).

ficha temática (Parlamento Europeu, 2022) da Política Marítima Integrada da União Europeia que a mesma consiste numa abordagem holística de todas as políticas da UE relacionadas com o mar e abrange os seguintes domínios de intervenção convergentes: 1. Crescimento azul; 2. Conhecimento e dados sobre o meio marinho; 3. Ordenamento do espaço marítimo; 4. Vigilância marítima integrada.

Assim, durante a presidência de Durão Barroso na Comissão Europeia, foi criada uma comissão para os assuntos do mar que viria a declarar que “o mar tem um papel-chave na vida económica, social e cultural da Europa” (Pitta e Cunha, 2011, p. 72). Já em 2005, a comunicação apresentada, alertava para a necessidade de proteção do ambiente marinho. Como consequência, a publicação do *Livro Verde* no ano de 2006 pretendia lançar a discussão sobre a futura política marítima europeia, que incidiu sobre a necessidade de um novo modelo de governação de modo a que sejam alteradas as políticas setoriais em vigor e as quais são prejudiciais e com consequências negativas para o meio marinho, conforme explica Tiago Pitta e Cunha. O *Livro Verde* afirma que a “União Europeia é a primeira potência marítima mundial, especialmente no que diz respeito ao transporte marítimo, à construção naval, ao turismo costeiro, à energia *offshore*, incluindo as energias renováveis – interessante para Portugal devido à sua geografia – e aos serviços associados. Considera ainda o autor que “o transporte marítimo e os portos são essenciais para o comércio europeu” (*Idem*, p. 75).

Em 2007, é adotado o *Livro Azul* que apresenta a nova Política Marítima Integrada da União Europeia<sup>11</sup>, com um Plano de Ação que define as medidas a tomar e que são: i) a criação de um espaço comum de transporte marítimo europeu sem barreiras; ii) a elaboração de uma estratégia europeia para a investigação marinha; iii) o desenvolvimento de uma rede europeia de vigilância marítima; iv) a redação de linhas diretrizes para a elaboração pelos Estados-membros das suas próprias políticas nacionais integradas; v) um guião para o desenvolvimento pelos Estados-membros do planeamento e ordenamento do espaço marítimo; vi) uma estratégia de adaptação às alterações climáticas nas regiões costeiras da Europa; vii) a redução das emissões de CO<sub>2</sub> e da poluição causadas por navios; viii) e eliminação da pesca pirata – ilegal e não regulamentada – e das práticas destrutivas do arrasto de fundo, no alto-mar; ix) uma rede europeia de *clusters* marítimos; e x) o reexame das exclusões previstas na legislação laboral da União Europeia para os setores do transporte marítimo e da pesca (*Idem*, pp. 83-84).

Esta política europeia tem sido implementada através de vários programas e fundos com objetivos específicos, nomeadamente: Horizonte Europa 2021-2027 – investigação e inovação –, LIFE – ambiente e ação climática –, e COSME – competitividade das PME da UE (Soares, 2020).

Ainda no contexto europeu, não podemos deixar de aqui referir a Estratégia Atlântica. No sentido de uma tomada de consciência atlântica, foi criada em 2011 uma Estra-

---

11 Por integrada entende-se que “a política marítima é baseada no reconhecimento inequívoco de que todas as questões relativas aos oceanos e mares estão interligadas e de que todas as políticas relacionadas com o mar devem ser elaboradas de uma forma articulada entre si” (Pitta e Cunha, 2011, p. 83).

tégia Europeia para a Região Atlântica cuja Estratégia Atlântica (Parlamento Europeu, 2021) foi revista em setembro de 2021 e onde se pode ler que *a região atlântica constitui a maior bacia marítima da União Europeia*. Desta estratégia fazem parte Portugal, Espanha, França e Irlanda. De modo a definir a implementação da Estratégia Atlântica, a Comissão Europeia apresentou em 2013 um plano de ação para o Atlântico, o qual em 2020 passou a ser o plano de ação para o Atlântico 2.0 (Comissão Europeia, 2020). O objetivo deste novo plano “é libertar o potencial da economia azul na região atlântica, preservando simultaneamente os ecossistemas marinhos e contribuindo para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação aos seus efeitos” (Comissão Europeia, 2020, p. 3). Este novo plano é baseado em quatro pilares: 1). Os portos do Atlântico como pontos de entrada e placas giratórias da economia azul; 2) a região atlântica da UE promove as competências azuis do futuro e a literacia oceânica; 3) a região atlântica da UE explora as energias renováveis marinhas; 4) a região atlântica da UE é saudável e as suas zonas costeiras são resilientes (*Idem*, p. 4).

Assim, o Atlântico é o prolongamento do território português e por conseguinte do território europeu (Barreto, 2019) e a sua proteção e defesa é crucial. Contudo, autores como Bueger, Edmunds e McCabe, citados por Silva e Marcondes (2019), têm dúvidas sobre a capacidade de resposta a nível regional para uma tarefa tão complexa como é a segurança marítima e que é de caráter transnacional.

### 3. A segurança marítima do Atlântico

Se recuarmos no tempo, a navegação ocorre desde o período da Antiguidade, estando associada ao comércio, mas a globalização, interconexão e interdependência iniciou-se aquando da ousadia e coragem dos portugueses no século XV (Pereira, 2007). A evolução da globalização levou a um aumento das ameaças, como iremos verificar de seguida, o que obriga a uma maior atenção de cada Estado, individualmente e coletivamente, no que à segurança marítima diz respeito, e se possível que possa ser uma segurança marítima a nível global.

A palavra segurança e o seu conceito estão intimamente ligados ao Estado, à sua função e responsabilidade de garantir a “segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa” conforme definido na Constituição da República Portuguesa (artigo 273º). Considera-se que a primeira definição de segurança nacional tenha sido cunhada por Walter Lippmann no ano de 1943 na sua obra intitulada *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic* e que será a segurança da nação assegurada “to the extent to which it is not in danger of having to sacrifice core values” (Bilgin, Booth e Jones, 1998, p. 133). Originalmente associados a estudos estratégico e centrados no poder militar, informa João Piedade (2018) que os estudos de segurança são considerados uma “subdisciplina das relações internacionais” (p. 13). O mesmo autor, no seu artigo intitulado “Segurança marítima e os estudos de segurança”, apresenta diversas definições do conceito de segurança que destacamos e expomos no Quadro 1.

**Quadro 1**  
**Evolução histórica do conceito de segurança com base no artigo de João Piedade (2018)**

<b>Tradição realista de Maquiavel, Hobbes e Clausewitz</b>	“o Estado é o objeto de referência, assumindo a responsabilidade pela segurança dos seus cidadãos, considerando a segurança nacional como principal nível de segurança” (p. 13).
<b>Arnorl Wolfers</b>	“pode definir-se como o valor que uma nação pode ter mais ou menos e a que deve aspirar obter em maior ou menor medida”(p. 13).
<b>Fundação das Nações Unidas</b>	“mudança de paradigma com que se afasta da noção de segurança nacional focando-se no indivíduo (Artigo 55.º da Carta das nações Unidas)” (p. 13).
<b>Barry Buzan (1983)</b>	“partindo da ideia de Waltz de três níveis centrados no indivíduo, nos Estados e no sistema internacional propõe que se considere o conceito de segurança como sendo relacional e interdependente, com interligação entre os três níveis de análise e os vários setores ou dimensões da segurança (militar, político, económico, social e ambiental)” (p. 14).
<b>Fim da Guerra Fria</b>	“Remodelou a agenda de segurança, retira o foco da ameaça militar” (p. 14).

Fonte: elaborado pela autora a partir do artigo de Piedade (2018).

Resulta que a segurança marítima é considerada um “subsistema da segurança nacional” (Cajarabille, 2009, p. 103), cujo conceito é observado como abrangente e difuso (Piedade, 2018, p. 14). A noção de segurança marítima num sentido amplo inclui as valências da segurança marítima e em sentido restrito refere-se à proteção marítima (navios e portos) de acordo com o professor Duarte Lynce de Faria (2020, p. 13).

Se os mares e oceanos sempre permitiram a circulação e navegação, com ameaças e riscos também presentes nas diversas épocas, no primeiro quartel de século XXI têm-se verificado movimentações e alterações a nível geopolítico no Atlântico (considerado uma das regiões mais importante a nível económico), que indicam o aparecimento e crescimento rápido de novas ameaças e riscos. Antes de apresentarmos a lista dessas mesmas ameaças e riscos, consideramos relevante explicar o que se entende por **(a)** ameaças: incluem atos ilícitos com influência na liberdade de navegação, que serão o tráfico de estupefacientes, contrabando, proliferação de armas, exploração ilegal de recursos marinhos, da plataforma, poluição relacionada com atentados ambientais, terrorismo, pirataria, ataques cibernéticos e ainda imigração ilegal; **(b)** riscos: danos sobre navios e embarcações, plataformas ou infraestruturas no mar com influência negativa no ambiente marinho através de acidentes de poluição, por exemplo (*Idem*, p. 11). Assim, na conferência que decorreu em fevereiro de 2021, o ministro da Defesa, João Gomes Cravinho (2021), enumerou as várias ameaças e riscos que desestabilizam o Atlântico, as quais estão em concordância com a lista apresentada pelo secretário-geral da ONU em 2008 (United Nations, 2008):

- o regresso significativo da geopolítica na região, com muito mais competição, também devido à emergência dos BRICS, o que altera a dinâmica de cooperação já existente;
- a emergência da China enquanto ator comercial devido à sua presença cada vez mais consistente em África e América do Sul, o que por conseguinte leva à sua presença no atlântico;
- o degelo do Ártico que permitirá acesso a novos recursos e acesso a novas rotas bem como o aumento do nível do mar, prejudicial para as zonas costeiras;
- alterações climáticas e poluição;
- a Rússia que tem marcado uma presença cada vez mais militarizada;
- China que está a construir uma grande frota tendo em vista o Atlântico como uso do material;
- intensificação dos pedidos de áreas pode desencadear disputas;
- exploração ilegal dos recursos em zonas de Estados que não têm a capacidade de policiamento para proteger as suas águas;
- pirataria é uma das maiores ameaças no comércio, sendo o Golfo da Guiné o maior foco de preocupação, correspondendo a 95% dos ataques registados nessa região;
- tráfico de droga e pessoas;
- terrorismo.

(Cravinho, 2021)

Perante tal cenário, revela-se necessário renovar e atualizar o diálogo transatlântico e conclui o ministro da Defesa que a convergência entre estas ameaças têm influência negativa nas sociedades e no oceano. As ações de cooperação são mais que relevantes, estando de acordo com o que a NATO e as Nações Unidas consideram como ponto importante da cooperação multilateral. Pelo exposto, alguns autores (Silva e Marcondes, 2019, cit. Germond, 2019, p. 77) consideram que este período corresponde ao ressurgimento da competição entre potências, e a paz no Atlântico pode estar perto do seu fim, como declarou o Ministro da Defesa na conferência anteriormente referida.

Se o mar é transversal, significa que a segurança marítima é uma questão transnacional, pelo que as relações internacionais, “deveriam prestar mais atenção ao tema da segurança marítima” (*Idem*, cit. Bueger e Edmunds, 2019, p.77).

A expressão “segurança marítima” é cada vez mais usada o que leva o professor Christian Bueger (2015) a designá-la de *buzzword*, reiterando que o termo tem sido cada vez mais usado nas organizações internacionais como a NATO, que definiu como um dos objetivos em 2011 na *Alliance Maritime Strategy*, ou na Organização Marítima Internacional que incluiu o termo na lista de tarefas (Bueger, 2015). Não existindo ainda “nenhuma definição consensual e universal” (Rodrigues, 2014, p. 219) encontramos uma diversidade de explicações, que se complementam, no que se refere ao conceito segurança marítima. Devido à diversidade, consideramos mais simples visualizá-las no Quadro 2.

**Quadro 2**  
**Várias explicações do conceito de segurança marítima**

<b>Christian Bueger (2015)</b>	<p>“4 conceitos associados ao conceito de segurança marítima: poder marítimo (<i>marine environment</i>), salvaguarda marítima (<i>national security</i>), economia (<i>economic development</i>), resiliência (<i>human security</i>)” (Silva e Marcondes, 2019, p. 77; Bueger, 2015, pp. 160-161).</p> <p>“À falta de acordo na definição, três dimensões estão envolvidas no conceito: <i>interstate dimension</i>, <i>extremist violence</i> e <i>blue crime</i>” (Bueger, 2021, pp. 160-161).</p>
<b>André Thomashausen (2014)</b>	<p>“4 componentes da segurança marítima:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– segurança ambiental;</li> <li>– segurança alimentar;</li> <li>– segurança económica;</li> <li>– segurança nacional marítima”</li> </ul> <p>(Thomashausen, 2021, p. 232).</p>
<b>Alexandre Reis Rodrigues (2019)</b>	<p>– “segurança do domínio marítimo”: considera o Vice-Almirante que será garantir o papel do mar como um facilitador da globalização, desempenhado sem perturbações, se considerarmos que a economia mundial depende de uma rede de comunicações marítimas segura e protegida, atendendo à responsabilidade de cada Estado nessa matéria por ser um assunto não somente local ou regional, mas de interesse global, por ser <i>global commons</i>; e</p> <p>– “segurança marítima”: quanto a esta designação considera que se pode associar e entender como policiamento do mar para garantir o cumprimento das leis e direito internacional” (Rodrigues, 2019, pp. 222-224).</p>
<b>João Piedade (2018)</b>	<p>“O conceito é abrangente e difuso. A segurança marítima envolve várias entidades internacionais, setores privado e público incluídos, com o objetivo comum, de “preservar a livre circulação de pessoas e bens, e manter uma boa governação do mar”;</p> <p>Indica o autor os cinco atributos de Till para “uma boa ordem”: manutenção da ordem em terra; o mar como um recurso; o mar como meio de transporte; o mar como área de domínio; o mar como ambiente” (<i>Idem</i>, p. 14).</p> <p>Refere ainda o autor do artigo “Segurança Marítima e os estudos de segurança” que o termo pode “assumir diferentes significados para pessoas ou organizações distintas, dependendo do interesse das mesmas ou até das suas orientações políticas ou ideológicas” (<i>Idem</i>, p. 19).</p>

Fonte: elaboração da autora.

Neste contexto de segurança marítima, o professor Bueger faz referência ao conceito *security communities*<sup>12</sup> de Karl Deutsch que no contexto de segurança marítima é “ideal form of cooperation between all actor relevant to the maritime sector” (Bueger, 2015, p. 163), acrescentando que “conscientes de que os seus problemas comuns podem ser resolvidos de maneira pacífica por via de procedimentos institucionais sem recurso à força física” (Lima, 2016, p. 48). Deste modo, percebe-se a segurança marítima como ausência de guerra, considerando a NATO e a União Europeia como protótipos de *security communities* (Bueger, 2015).

O papel de Portugal tem sido muito ativo na defesa e segurança do Oceano Atlântico enquanto mar português, europeu e internacional com a participação em diversas organizações com atividades bilateral e multilateral na defesa e segurança do Atlântico, destacando-se no tempo presente, e mais recentes no momento em que se escreve este artigo, as seguintes:

**EEA com Islândia e Noruega:** o Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar inicia o projeto North Atlantic Security and Defense Strategy (NASDS) financiado pelo Joint Committee for Bilateral Funds em parceria com a Universidade de Reykjavik, Islândia e o Norwegian Defence University College da Noruega. Pode ler-se no sítio internet (EEA Grants Portugal, 2021) que este projeto tem como objetivo investigar temas relacionados com a segurança e defesa do espaço marítimo e as rotas marítimas do Ártico até ao Atlântico Norte. Os novos desafios implicam os Estados do Ártico e os países que pertencem à EEA Grants como consequência do degelo no Ártico, o que faz aumentar o tempo de navegabilidade na região. Tal facto tem levado a Rússia à (re)militarização da área e a China à maior facilitação de navegação para chegar à Europa.

**Mar aberto:** de acordo com Organização Marítima Internacional, os ataques de pirataria têm vindo a aumentar considerando-se que na zona do Golfo da Guiné tenham ocorrido em 2020 cerca de 95% dos ataques, de acordo com dados referidos pelo ministro da Defesa (Cravinho, 2021) na síntese da conferência *The Ocean belongs to all*. Esta iniciativa tem como objetivo o desenvolvimento científico e segurança cooperativa da comunidade internacional na região central do Oceano Atlântico, com parcerias da CPLP, de modo a reforçar e apoiar o “desenvolvimento de uma cultura e capacidades de segurança marítima” (Ribeiro, 2020). Desde 1984 que o Instituto Hidrográfico garante a produção de cartografia náutica dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) com acordos bilaterais, como aconteceu recentemente com Cabo-Verde, que reforçou a cooperação com Portugal na área de segurança marítima.

**Atlantic Center:** no seguimento das atividades desenvolvidas por Portugal, é essencial destacar este projeto que tem como objetivo ser uma organização internacional com capacidade de acolher todos os Estados atlânticos (Pires, Reis e Simão, 2020, p. 4),

---

12 O autor Simon Koschut apresenta a definição de *security communities* no seu artigo “Regional order and peaceful change: security communities as a via media in international relations theory”: “is considered to be a group that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with “reasonable” certainty over a long period of time” (Koschut cit. Deutsch, 2014, p. 520).

seguindo as linhas definidas para a próxima década na NATO (NATO 2030) como reforço da área Euro-Atlântica ao mesmo tempo que pode ser o local para fóruns e discussão para continuar a ser resiliente neste novo contexto internacional que se está a desenhar. Poderá ainda desenvolver um novo papel na promoção de segurança e defesa do Atlântico<sup>13</sup> (*Idem*, p. 3). No artigo “A vision for the Atlantic Centre: Building up resilience and cooperative security for a more secure ocean for all”, os autores indicam três pontos a serem desenvolvidos: ser um *think tank*; ser um espaço de diálogo entre países e organizações/instituições; e, por fim, ser dinamizador de formação, de conhecimento (*capacity building*) (*Idem*, pp. 2-3). A comunicação conjunta<sup>14</sup> publicada em maio de 2021 foi assinada nas Lajes pelos seguintes países: Alemanha, Angola, Brasil, Cabo Verde, Espanha, Estados Unidos de América, França, Gambia, Guiné-Bissau, Marrocos, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, São Tomé e Príncipe, Senegal e Uruguai.

**idD Portugal Defence e a Marinha Portuguesa:** realçamos igualmente este protocolo com o objetivo de aprofundar a cooperação entre as duas entidades e conjuntamente contribuir para o desenvolvimento contínuo da Base Tecnológica Industrial da Defesa e para o aumento da operacionalidade da Marinha. Os trabalhos de investigação, o desenvolvimento e a inovação empresariais são cruciais para a seguimento dos objetivos, estimulando um nível tecnológico elevado através da criação de redes que envolvam as Forças Armadas, as empresas, as universidades e os centros de investigação, que permitam multiplicar o impacto do investimento público da Marinha. A assinatura do protocolo decorreu no âmbito do exercício da NATO REP(MUS) 21.

No que aos investimentos diz respeito, o *Plano de Recuperação e Resiliência* (PRR) prevê um investimento de 112M€ no Centro de Operações de Defesa do Atlântico e Plataforma Naval, integrado na dimensão de transição climática, com o objetivo de contribuir para a preservação do ecossistema e “Saúde dos Oceanos” ao mesmo tempo que reforça a capacidade operacional e científica do País (Governo de Portugal, 2021, p. 146).

Assim, Portugal pode liderar na segurança marítima, por estar alinhado com a NATO, a “Constituição dos mares” das Nações Unidas e União Europeia sem esquecer a CPLP no papel de destaque que a segurança está a voltar a ter no mundo interdependente e global (Pedra, 2021).

Portugal tem demonstrado estar preparado para defender a sua visão de um Atlântico inclusivo – Norte, Sul, Este e Oeste – para que possa ser olhado por todos como um Atlântico global e uno.

## Conclusão

Chegamos ao fim deste trabalho com o desejo de olhar para a segurança marítima numa perspetiva holística, humanista e universalista – que é imagem de Portugal – e não como um regresso da *realpolitik* no Atlântico onde se considera que a paz sentida poderá

---

13 O ministro da Defesa João Cravinho afirma no II seminário que: “The Atlantic Centre represents an opportunity to build a more inclusive Atlantic security community” (MDN, 2021, p. 22).

14 *Joint Communication on the Atlantic Centre*. Lisboa, 29 July 2021. Disponível em: [https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/doc/Documents/20211110\\_Atlantic-Centre\\_Political-Statement.pdf](https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/doc/Documents/20211110_Atlantic-Centre_Political-Statement.pdf)

não continuar nas próximas décadas (Cravinho, 2021). Esse sentimento demonstra a “necessidade de uma nova comunidade transatlântica para garantir a segurança não só das linhas de comunicação marítimas, mas também das reservas energéticas e de matérias-primas cuja importância se vai consolidar com o desenvolvimento futuro da nova economia do mar” (PCM, 2013, p. 1986). Apesar de o autor Simon Koschut considerar no seu artigo que o conceito de *security communities* está no meio entre as teorias realista e construtivista, depois do exposto, consideramos que se enquadra na teoria construtivista.

A segurança do Atlântico requer esforços de vários atores internacionais, regionais, nacionais e locais. E nesse sentido, revela-se necessário investir cada vez mais na literacia do mar, no seu conhecimento mais aprofundado e transmiti-lo às populações, para que todos de facto possam participar ativamente na defesa e segurança deste bem comum para que a frase de Antero de Quental não se aplique aos novos tempos: “Foi sobretudo pela falta de ciência que nós descemos, que nos degradámos, que nos anulámos. A alma moderna morrera dentro em nós completamente.” (Quental, 1871, p. 18). Assim, o pluralismo que Karl Deutsch<sup>15</sup> considera “como parte integrante destas comunidades de segurança, uma vez que estas envolvem um conjunto de interações permanentes nos domínios económico e social, constituindo-se como primeiros veículos de um fluxo transnacional e de integração que levam a cumplicidades mútuas e a lealdades mais sólidas” (Lima, 2016, p. 48) está de acordo com a política externa portuguesa, cujas *marcas de água* são perenes e bem definidas com novas linhas mestras que mostram a capacidade de adaptação de Portugal às mudanças globais. A *jangada Atlântica* apresentada pelo professor António Costa Silva<sup>16</sup> na sua *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica e Social de Portugal 2020-2030*, reflete e resume a posição estratégica privilegiada de Portugal (2020, pp. 32-33), o que vai de encontro ao que Tiago Pitta e Cunha, já defendia em 2004 no seu artigo intitulado “A importância Estratégica do Mar para Portugal” como áreas de impacto geoestratégico que podem ser vistas como oportunidades, a saber: “defesa, economia, relações internacionais, diplomacia e cooperação” (Pitta e Cunha, 2004, p. 48). É unânime o conhecimento e experiência deste oceano por Portugal, sendo reconhecido a nível internacional (Pedra, 2021, p. 5).

Redescobrir o Atlântico é, no caso português, uma *janela de oportunidade* para superar os novos desafios com a possibilidade de desenvolver uma economia azul como referido por vários autores (Bueger, 2015; Cierco e Silva, 2015; Silva, 2020; Piedade, 2018; Pitta e Cunha, 2004 e 2011). O Oceano é um vetor estratégico de desenvolvimento, sendo que a segurança marítima está intimamente ligada ao desenvolvimento económico a par com a língua portuguesa. Dois ativos importantes para Portugal (Pitta e Cunha, 2011, p. 9).

Consideramos ainda que uma comunicação mais eficiente e eficaz, a nível interno, poderá ajudar a criar uma “consciência espacial” (Fernandes, 2014, p.127) enquanto

---

15 Acrescentamos aqui que o autor Simon Koschut informa no seu artigo que Deutsch considera “security community as a group of people which has become integrated” (2014, p. 522).

16 Recomendamos a leitura de Silva (2021).

nação e potência costeira<sup>17</sup>. Conhecer o território português, que não é só terrestre, mas é também mar – mais mar que terra –, permitindo descobrir novas oportunidades e áreas de trabalho com acesso a novos recursos, ser considerado uma valiosa fonte de energia renovável além do turismo marítimo e costeiro como *hub* e *cluster* de investimento e emprego (Piedade, 2018, p. 18), todos estes fatores ajudarão a conseguir ter uma consciência coletiva. Esta consciência coletiva do território nacional permitirá também uma maior facilidade na transversalidade do mar que converge com outros ODS da Agenda 2030 das Nações Unidas, nomeadamente as alterações climáticas que afetam diretamente os mares e oceanos, as zonas costeiras e todo o ecossistema do qual dependemos e fazemos parte. Concomitantemente, exige um trabalho de interiorização coletiva para perceber Portugal como “país de articulação transatlântica e não como país periférico” (Cajarabille, 2010, p. 13).

Recuperando uma frase recente do atual primeiro-ministro, António Costa, no Fórum La Toja, que decorreu na Galiza, no dia 1 de outubro de 2021: “Com a mesma ambição com que outros deram prioridade à Lua ou a Marte, a Europa deve regressar aos oceanos e, tal como no século XV, Portugal e Espanha navegaram para alargar o conhecimento, é agora altura de mergulhar no mar profundo à descoberta desse ainda vasto desconhecido que são os oceanos”.

Reiteramos que Portugal pode liderar nas águas do caminho para uma efetividade de uma governança global dos oceanos (Tsioumanis, 2021), que é “muito mais do que um simples exercício de gestão” (Campos, 2020, p. 121).

*(...) por sua causa podemos passar a perspetivar-nos,  
não mais como o pequeno país terrestre que somos à  
escala mundial, mas como a grande nação oceânica mundial  
que também poderemos ser, se soubermos aproveitar o mar.  
Se o mar se tornar uma prioridade nacional,  
poderemos finalmente relançar a ligação de Portugal  
ao oceano, preencheremos uma lacuna do passado  
recente e reencontraremos o paradigma perdido de outrora,  
que há de ajudar-nos a reconciliarmo-nos com a nossa  
História, bem como a tirar partido da nossa centralidade e da  
nossa geografia, em vez de apenas nos lamentarmos dela  
(Pitta e Cunha, 2011, p. 43).*

---

17 “Termo introduzido em 1994 por Jacob Borrensen para designar um Estado costeiro de pequena ou média dimensão, cujo interesse nacional está em grande parte relacionado com o mar, quer pela relevância da sua posição estratégica para o controlo do seu uso nas áreas adjacentes, quer pela importância dos respetivos recursos” (Rodrigues, 2014, p. 7).

## Referências Bibliográficas

- Agência Lusa, 2021. António Costa diz que os oceanos devem ser a grande causa da Europa. *SMOOTH FM Rádio* [em linha], às 14:57, de 1 de outubro. Disponível em <https://smoothfm.iol.pt/noticias/115378/antonio-costa-diz-que-os-oceanos-devem-ser-a-grande-causa-da-europa> [data de acesso: 05 de outubro de 2021]
- Barreto, A., 2019. O Mar como património. *Nova Cidadania* [em linha]. Palestra proferida a 8 de janeiro de 2019 na Academia de Marinha, integrada na Sessão Solene de Abertura do ano académico de 2019. Disponível em <https://novacidadania.pt/pt/1377> [data de acesso: 2021].
- Bilgin, P., Booth, K. e Jones, R. W., 1998. Security studies: The next stage? *Nação e Defesa*, n.º 84, pp. 131-157. Disponível em <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD084/NeD84.pdf> [data de acesso: 25 de setembro de 2021].
- Bueger, C., 2021. Does maritime security require a new united nations structure? *IPI Global Observatory* [em linha], August 26, International Peace Institute. Disponível em <https://theglobalobservatory.org/2021/08/does-maritime-security-require-a-new-united-nations-structure/> [data de acesso: 03 de outubro de 2021].
- Bueger, C., 2015. What is maritime security? *Marine Policy* [e-journal], vol. 53, pp. 159-164. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005>
- Cajarabille, V. L., 2009. A segurança no Mar Português. *Nação e Defesa*, n.º 122, pp. 101-115. Disponível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3634/1/NeD122\\_VictorLopoCajarabille.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3634/1/NeD122_VictorLopoCajarabille.pdf) [data de acesso: 23 de setembro de 2021].
- Campos, A., 2020. Os desafios da governança global do Oceano. *Relações Internacionais*, n.º 66, pp. 111-126. Disponível em <https://doi.org/10.23906/ri2020.66a07>
- Cierco, T. e Silva, J. T., 2015. Vetores geopolíticos do «mar português» face à visão integrada de um «mar europeu». *Relações Internacionais*, n.º 46, pp. 143-156. Disponível em [http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri46/n46a09.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri46/n46a09.pdf) [data de acesso: 18 de setembro de 2021]
- Comissão Europeia, 2020. *Uma Nova Abordagem da Estratégia Marítima para a Região Atlântica – Plano de ação para o Atlântico 2.0*. COM(2020) 329 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 23.7.2020. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0329&from=PT>
- Cravinho, J., 2021. On (un)safe waters (Cap. 06). Em, *O Oceano que pertence a todos/The Ocean that belongs to all*. Conferência Internacional *online* intitulada “O Oceano que Pertence a Todos”, dias 22 e 23 de fevereiro de 2021. Lisboa: Clube de Lisboa, pp. 76-86. Disponível em [https://www.clubelisboa.pt/fileadmin/Publicacoes/O\\_Oceano\\_que\\_pertence\\_a\\_todos\\_The\\_Ocean\\_that\\_belongs\\_to\\_all.pdf](https://www.clubelisboa.pt/fileadmin/Publicacoes/O_Oceano_que_pertence_a_todos_The_Ocean_that_belongs_to_all.pdf)
- EEA Grants Portugal, 2021. North Atlantic Security and Defence Strategy (NASDS): A Partnership between Portugal, Iceland and Norway for the Global Security. *EEA Grants Portugal* [em linha], 23 de abril. Disponível em <https://www.eeagrants.gov.pt/en/programmes/work-life-balance/news/north-atlantic-security-and-defense-strategy-nasds-a-partnership-between-portugal-iceland-and-norway-for-the-global-security/> [data de acesso: 01 de outubro de 2021].
- Faria, D. L., 2020. Um novo rumo para a segurança marítima. *CEDIS Working Paper*, Política, Direito e Economia do Mar, n.º 1, março de 2020. Disponível em <https://cedis.novalaw.unl>

pt/wp-content/uploads/2020/03/CEDIS\_working-paper\_Duarte-Faria.pdf [data de acesso: 20 de setembro de 2021].

- Fernandes, M., 2014. Geopolítica do Atlântico: A atualidade do triângulo estratégico português (Cap. 11). Em, Pedro Borges Graça e Tiago Martins, coord., *O Mar no Futuro de Portugal: Ciência e Visão Estratégica*. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico. Disponível em [https://www.academia.edu/15329813/O\\_MAR\\_NO\\_FUTURO\\_DE\\_PORTUGAL\\_CI%C3%84NCIA\\_E\\_VIS%C3%83O ESTRAT%C3%89GICA](https://www.academia.edu/15329813/O_MAR_NO_FUTURO_DE_PORTUGAL_CI%C3%84NCIA_E_VIS%C3%83O ESTRAT%C3%89GICA) [data de acesso: 25 de setembro de 2021]
- Galito, M. S., 2019. Ensaio sobre a política externa portuguesa. *Working Paper CE.s.A CSG*, 176/2019. CE.s.A/CSG/ISEG. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/17716/1/wp176.pdf> [data de acesso: 20 de setembro de 2021].
- Galito, M. S., 2014. Geopolítica Portuguesa do Séc. XXI – Perspectiva e Prospectiva. *CI-CPRI*, AI, N.º 19, maio, pp. 1-50. Disponível em DOI: 10.13140/2.1.2161.2168
- Gil, J., 2008. *Portugal, Hoje: O Medo de Existir*. 12.ª ed. Lisboa: Relógio d'Água.
- Gouveia e Melo., 2019. Uma Marinha útil e minimamente significativa para Portugal no início do séc. XXI. *Cadernos Navais*, n.º 53. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos da Marinha. Disponível em [https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos%20navais\\_53\\_af.pdf](https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos%20navais_53_af.pdf) [data de acesso: 20 de setembro de 2021].
- Governo de Portugal, 2021. *Recuperar Portugal Construindo o Futuro: PRR – Plano de Recuperação e Resiliência*. Ministério do Planeamento, 22 de abril. Disponível em <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/09/ficheiro-PRR.pdf>
- Koschut, S., 2014. Regional order and peaceful change: Security communities as a via media in international relations theory. *Cooperation and Conflict* [e-journal], vol. 49(4), pp. 519-535. Disponível em DOI: 10.1177/0010836713517570
- Lima, B. P., 2016. *Portugal e o Atlântico*. 1.ª ed. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Ministério da Defesa Nacional (MDN), org., 2021. *Atlantic Centre, Second Seminar*. Março de 2021. Ministério da Defesa Nacional. Disponível em Instituto da Defesa Nacional [https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2021/idncadernos\\_40.pdf](https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2021/idncadernos_40.pdf)
- Parlamento Europeu, 2022. *Política Marítima Integrada da União Europeia*. Parlamento Europeu, Fichas técnicas sobre a União Europeia, 2022. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_3.3.8.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_3.3.8.pdf)
- Parlamento Europeu, 2021. Textos Aprovados: *Uma Nova Abordagem para a Região do Atlântico*. Resolução aprovada pelo Parlamento Europeu, de 14 de setembro de 2021, sobre Uma Nova Abordagem da Estratégia Marítima para a Região Atlântica (2020/2276(INI)). Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0369\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0369_PT.pdf)
- Pedra, R., 2021. NATO 2030 and the Atlantic Centre: enabling a potential cooperation in the maritime security domain. *Policy Brief*, issue 07, February. Atlantic Centre. Disponível em [https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/Documents/Atlantic-Centre\\_PB\\_07.pdf](https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/Documents/Atlantic-Centre_PB_07.pdf) [data de acesso: 30 de setembro de 2021].
- Pereira, L., 2007. Portugal e a Globalização: um Destino Histórico? *FEUNL Working Paper Series*, No. 514, Nova School of Business and Economics (NSBE). Disponível em <http://hdl.handle.net/10362/82857> [data de acesso: 20 de setembro de 2021].

- Piedade, J., 2018. Segurança marítima e os estudos de segurança: Revisão da literatura. *Relações Internacionais*, n.º 57, pp. 11-24. Disponível em <https://doi.org/10.23906/ri2018.57a02>
- Pires, N. L., Reis, B. C. e Simão, L., 2020. A vision for the Atlantic Centre: Building up resilience and cooperative security for a more secure ocean for all. *Policy Brief*, issue 05, October. Atlantic Centre. Disponível em [https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/Documents/Atlantic-Centre\\_PB\\_05.pdf](https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/Documents/Atlantic-Centre_PB_05.pdf) [data de acesso: 30 de setembro de 2021].
- Pitta e Cunha, T., 2014. Marine ecosystem services, ocean natural capital and the new blue economy for human wellbeing (Cap. 4). Em, Pedro Borges Graça e Tiago Martins, coord., *O Mar no Futuro de Portugal: Ciência e Visão Estratégica*. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico. Disponível em [https://www.academia.edu/15329813/O\\_MAR\\_NO\\_FUTURO\\_DE\\_PORTUGAL\\_CI%C3%80NCIA\\_E\\_VIS%C3%83O\\_ESTRAT%C3%89GICA](https://www.academia.edu/15329813/O_MAR_NO_FUTURO_DE_PORTUGAL_CI%C3%80NCIA_E_VIS%C3%83O_ESTRAT%C3%89GICA) [data de acesso: 25 de setembro de 2021].
- Pitta e Cunha, T., 2011. *Portugal e o mar*. 1.ª ed. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Pitta e Cunha, T., 2004. A Importância Estratégica do Mar para Portugal. *Nação e Defesa*, n.º 108, pp. 41-52. Disponível em <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD108/NeD108.pdf> [data de acesso: 2021].
- Presidência do Conselho de Ministros (PCM), 2021. Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2021, de 4 de junho. Aprova a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030 Estratégia. *Diário da República*, n.º 108/2021, Série I, de 2021-06-04, pp. 23-62. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2021/06/10800/0002300062.pdf> [data de acesso: 21 de setembro de 2021].
- Presidência do Conselho de Ministros (PCM). 2013. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril. Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Diário da República*, n.º 67/2013, Série I, 2013-04-05, pp. 1981-1995. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2013/04/06700/0198101995.pdf> [data de acesso: 18 de setembro de 2021].
- Ribeiro, A. S., 2020. A Iniciativa Mar Aberto. *Observador* [em linha], às 00:02, de 5 de novembro. Disponível em <https://observador.pt/opiniao/a-iniciativa-mar-aberto/> [data de acesso: 30 de setembro de 2021].
- Rodrigues, A. R., 2019. Portugal, como potência costeira. *Cadernos Navais*, 51. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos da Marinha. Disponível em [https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/caderno%20naval\\_51\\_completo%202.pdf](https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/caderno%20naval_51_completo%202.pdf) [data de acesso: 25 de setembro de 2021].
- Rodrigues, A. R., 2014. A segurança marítima no século XXI (Cap. 19). Em, Pedro Borges Graça e Tiago Martins, coord., *O Mar no Futuro de Portugal: Ciência e Visão Estratégica*. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico. Disponível em [https://www.academia.edu/15329813/O\\_MAR\\_NO\\_FUTURO\\_DE\\_PORTUGAL\\_CI%C3%80NCIA\\_E\\_VIS%C3%83O\\_ESTRAT%C3%89GICA](https://www.academia.edu/15329813/O_MAR_NO_FUTURO_DE_PORTUGAL_CI%C3%80NCIA_E_VIS%C3%83O_ESTRAT%C3%89GICA) [data de acesso: 25 de setembro de 2021].
- Santos Silva, A., 2018. O desenvolvimento da política europeia e externa de Portugal e os desafios para 2018. *Negócios Estrangeiros*, n.º 7, pp. 6-20. Disponível em [https://idi.mne.gov.pt/images/Edi%C3%A7aoDigital\\_SD2018.pdf](https://idi.mne.gov.pt/images/Edi%C3%A7aoDigital_SD2018.pdf) [data de acesso: 27 de julho de 2020].
- Severiano Teixeira, N., 2010. Breve ensaio sobre a política externa portuguesa. *Relações Internacionais*, n.º 28, pp. 51-60. Disponível em [https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/4272000/NST\\_n28a04\\_2010.pdf](https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/4272000/NST_n28a04_2010.pdf) [data de acesso: 27 de julho de 2020].

- Silva, A. C., 2021. *Portugal e o Mundo numa Encruzilhada: Para onde vamos no século XXI?* 1.ª ed. Lisboa: Bertrand Editora.
- Silva, A. C., 2020. *Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030*. Lisboa, 21 de julho. Disponível em portal do Governo de Portugal <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDAYtAQAzID%2fFAUAAA%3d> [data de acesso: 01 de agosto de 2020].
- Silva, A. R. A. e Marcondes, D., 2019. Globalização, segurança e defesa no Atlântico Sul. *Nação e Defesa*, n.º 154, pp. 69-88. Disponível em <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD154/NeD154.pdf> [data de acesso: 30 de setembro de 2021].
- Soares, C. V., 2020. O conhecimento científico do oceano: Instituto Hidrográfico, conhecer o mar para que todos o possam usar. *Caderno Navais*, n.º 57. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos da Marinha. Disponível em [https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernonaval\\_57.pdf](https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernonaval_57.pdf) [data de acesso: 20 de setembro de 2021].
- Thomashausen, A. 2014. A segurança marítima no atlântico: uma perspectiva do sul lusófono (Cap. 20). Em, Pedro Borges Graça e Tiago Martins, coord., *O Mar no Futuro de Portugal: Ciência e Visão Estratégica*. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico. Disponível em [https://www.academia.edu/15329813/O\\_MAR\\_NO\\_FUTURO\\_DE\\_PORTUGAL\\_CI%C3%8ANCIA\\_E\\_VIS%C3%83O ESTRAT%C3%89GICA](https://www.academia.edu/15329813/O_MAR_NO_FUTURO_DE_PORTUGAL_CI%C3%8ANCIA_E_VIS%C3%83O ESTRAT%C3%89GICA) [data de acesso: 25 de setembro de 2021].
- Tsioumanis, A., 2021. The Rising Pressures on Ocean Governance. *Brief*, no. 21, June. International Institute for Sustainable Development (IISD). Disponível em <https://www.iisd.org/articles/rising-pressures-ocean-governance> [data de acesso: 29 de setembro de 2021].
- Unamuno, M., 2010. *Portugal, povo de suicidas*. Trad. de Rui Caeiro. 3.ª ed. Lisboa: Abismo.
- United Nations, 2008. *Oceans and the Law of the Sea*. Report of the Secretary-General, United Nations General Assembly Document A/63/63, 10 March 2008. Disponível em [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a\\_63\\_63.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_63_63.pdf)



# O Mar Como Vetor Estratégico: Análise do Papel do Mar no Contexto da Defesa Nacional e para o Desenvolvimento de Portugal

Joana Santos  
Wendy Moreira

## Introdução

É de conhecimento geral que, desde os primórdios da humanidade, o oceano tem um papel fundamental nas vidas das civilizações que viveram nas suas margens, influenciando e desenvolvendo-as. Um reflexo deste fenómeno é visível nas comunidades que, tendo consciência da importância do oceano, desenvolvem as suas capacidades tecnológicas de maneira a dele tirarem melhor partido. Assim, “o valor e o potencial do mar são inegáveis e constituem um dos mais ricos patrimónios da humanidade, que tem de ser preservado e defendido, requerendo para tal consistentes políticas marítimas nacionais e regionais, que promovam a gestão sustentada da sua riqueza, possibilitando a segurança às comunidades que fazem uso do mar” (Lourenço, 2011).

O Oceano Atlântico é o oceano mais relevante em termos comerciais, pois estabelece a ligação entre duas das regiões mais desenvolvidas do mundo – Europa e América do Norte – e apresenta grandes reservas de combustíveis fósseis. Para além disso, também estabelece a ligação com a América Latina e a Costa Ocidental Africana, que compreende regiões de grande potencialidade económica, com destaque para o Golfo da Guiné (Sousa, 2018).

Portugal é, por definição, um país oceânico, contando com uma linha costeira com cerca de 2.500km de extensão, e possuindo uma das maiores Zonas Económicas Excluídas<sup>1</sup> (ZEE) do mundo, que se estende por aproximadamente 1,7 milhões de km<sup>2</sup> – 19 vezes o tamanho de Portugal – e que possui uma grande diversidade de ecossistemas e de recursos. O chamado triângulo marítimo português – Portugal Continental, Madeira e

---

1 A Zona Económica Exclusiva é uma faixa situada para além das águas territoriais sobre a qual cada país costeiro tem prioridade para a utilização dos recursos naturais do mar e responsabilidade na sua gestão ambiental. O país costeiro exerce nesta zona jurisdição no que diz respeito a um sem-número de questões, mas todos os outros Estados gozam de liberdade de navegação e sobrevoos. Adaptado de: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/29053-o-que-e-a-zona-economica-exclusiva/>

Açores – detém 48% da totalidade das águas marinhas que se encontram sob jurisdição dos Estados-membros da União Europeia em espaços adjacentes ao continente europeu. Podemos ainda acrescentar a plataforma continental que se estende por mais de 200 milhas náuticas e cujo processo de delimitação ainda se está a realizar nas Nações Unidas, assunto que iremos desenvolver no ponto 4.

Deste modo, Portugal tem jurisdição sob as águas localizadas na região do Atlântico Nordeste. Partilha assim as águas marítimas da sub-região marinha do Golfo da Biscaia e da Costa Ibérica com Espanha e com França, e apenas com Espanha as águas pertencentes à sub-região marinha da Macaronésia. “A sub-região do Golfo da Biscaia e Costa Ibérica é contígua à sub-região marinha do Mar Celta, na qual se encontram as águas pertencentes à Irlanda e ao Reino Unido” (Silva, 2020).

É importante destacar que, dada a nossa posição estratégica, existe sempre a possibilidade de cooperação com os países da CPLP, bem como com os países com os quais partilhámos “fronteiras marítimas” – Espanha, França, Irlanda e Reino Unido – o que, consequentemente, irá fazer com que uma parceria com os EUA seja mais benéfica para os dois países, podendo contribuir para o aumento da nossa capacidade negocial em diferentes áreas.

## 1. A Economia do Mar

### 1.1 Perspetiva Geral

A economia do mar é cada vez mais importante, em grande parte devido à necessidade cada vez mais urgente de recursos naturais, indispensáveis para dar uma resposta ao crescimento veloz da população mundial, assim como da sua qualidade de vida.

A economia do mar compreende atividades como a pesca, o transporte de pescado, a construção e reparação naval – indústrias já estabelecidas – e a aquacultura marítima, os combustíveis fósseis, como o petróleo e o gás, a energia eólica *offshore*, a energia das ondas e as marés – indústrias emergentes. Salientam-se ainda as indústrias potenciais, como é o caso do sequestro e armazenamento de carbono ou da gestão de áreas marinhas protegidas oceânicas (Silva, 2020).

Atualmente, os pilares fundamentais da economia portuguesa abrangem atividades como os portos, a pesca e a recuperação e navegação naval. Estes, porém, equivalem a apenas 5% do PIB português e a menos de 4% do emprego nacional, dados chocantes se considerarmos que cerca de 76% da população portuguesa reside perto de áreas costeiras. Não aproveitar o vasto território marítimo português acaba por limitar o país em várias áreas, como é o caso da exploração dos recursos marítimos (inertes e não inertes), da produção de energia, entre outras, que poderiam criar postos de trabalho e, eventualmente, contribuir para aumentar as taxas de empregabilidade no país, assim como para o desenvolvimento financeiro e económico contínuo sustentável. Essas verbas, posteriormente, também poderão ser usadas no desenvolvimento da frota marítima, promovendo a defesa nacional pelo mar.

## 1.2 Os *Clusters* e os *Hyperclusters*

O mar enquadra setores de atividade bastante distintos entre si e que, de forma a maximizar o seu aproveitamento, carecem de uma estratégia coordenada. Isto pode ser realizado através dos clusters, comumente definidos como “a geographically bounded concentration of similar, related or complementary businesses, with active channels for business transactions, communications and dialogue that share specialized infrastructure, labour markets and services, and that are faced with common opportunities and threats” (Rosenfeld, 1997).

O fenómeno da globalização torna essencial que se criem novas práticas competitivas de desenvolvimento económico. O conceito de *cluster* tem vindo a ser profusamente integrado na conduta e na política de governação das atividades marítimas, designadamente a nível da União Europeia.

É fácil constatar que regiões com *cluster* mais desenvolvidos permitem níveis de receitas e de empregabilidade mais elevados. Este sistema permite aos Estados potenciar as suas vantagens competitivas nas indústrias atuais, tal como criar novas forças e capacidades nas indústrias emergentes. Mesmo em competição, as empresas continuam a poder estabelecer acordos cooperativos.

No caso português, a criação de um *hypercluster* – conjunto de *clusters* que, não tendo necessariamente relações de intercâmbio económico ou tecnológico estreito entre si, existem em torno da exploração de um mesmo recurso ou de um mesmo património de grande dimensão e que suporta uma grande variedade de funções (Luís, 2015) – foi motivo da realização de um estudo desenvolvido, com orientação do professor Ernâni Lopes, pela sociedade SaeR<sup>2</sup>. O estudo reconheceu que o *hypercluster* do mar se caracteriza por ser uma força impulsionadora na organização e dinamização de um conjunto de setores que apresentavam um elevado potencial de inovação e crescimento com capacidade para obter investimentos, essencialmente externos (Luís, 2015). Estes *clusters* podem ser criados, por exemplo, nas áreas da logística, portos e transportes; pesca, aquacultura e indústria da pesca; energias, minerais e biotecnologia; construção e reparação naval; inovação científica, ensino e formação; e defesa e segurança.

A economia do mar deve, assim, apoiar-se num *hypercluster* que se baseia na multiplicidade de utilizações que o mar sustenta, integrando componentes de carácter estratégico e económico que permite gerar novas oportunidades de negócios, prevendo, ainda, uma densa construção de externalidades. Encontra-se, por isto, ligado de forma crucial à construção de capital simbólico de uma região ou Estado.

---

2 A Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco Lda. (SaeR) é uma empresa de consultoria em Prospetiva, Estratégia e Risco, especializada nas áreas de Geopolítica e Prospetiva; Estratégica e Competitividade; Integração e Desenvolvimento de Negócios e Gestão Estratégica de Risco. Oferece soluções de desenvolvimento socioeconómico e empresarial. Adaptado de: <http://www.saeR.pt>

### 1.3 Fatores de Poder Nacional Ligados ao Mar

Tal como definido por António Ferraz Sachetti (2009), o poder nacional é o poder efetivo que nos permite avaliar a capacidade do Estado para concretizar os objetivos que propõe.

Sendo o mais permanente, o fator geográfico é tido como o fator mais importante para o poder nacional. Para Portugal, o interesse deste fator centra-se no clima ameno, na razoável riqueza de recursos biológicos da ZEE, nos seus arquipélagos, na sua situação como promontório da Europa no Atlântico, na sua posição de passagem obrigatória entre a Europa marítima do Norte e a do Sul e na sua situação privilegiada para a distribuição do comércio marítimo transoceânico pela Europa do Norte e a Europa Mediterrânica.

De maneira a que possamos ser novamente reconhecidos como “um grande país de mar”, é imperativo que sejam tomadas ações de política pública do mar e que, por sua vez, estas se revelem substanciais, transversais, abrangentes e que contem com uma duração prolongada em todos os setores que envolvem o fator marítimo. É ainda crucial que se desenvolvam medidas e ações de política pública que visem a aproveitação das infraestruturas e recursos naturais presentes, de jeito a regenerar, potenciar e desenvolver estas atividades. É de extrema importância promover e assegurar os diferentes parceiros económicos, de investigação e de inovação, sociais, institucionais, educacionais e culturais.

## 2. O Oceano Atlântico como Vetor Estratégico para o Desenvolvimento de Portugal e da sua Posição na Comunidade Internacional

### 2.1 Mentalidade e Tradições Marítimas

O povo português tem uma forte ligação ao mar, e uma tradição histórica que o explica. Na época dos Descobrimentos, o mar tornou-se central para a geopolítica nacional, como foi ilustrado pelo reinado de D. João II, tendo sido o sustento de Portugal até aos meados da década de 70. Nesta época, Portugal possuía uma marinha de comércio de grande dimensão e uma frota de pesca com capacidade de satisfazer as necessidades da população que, ainda hoje, consome três vezes mais peixe que a média, *per capita*, dos cidadãos da Europa (Delimbeuf, 2017).

Quando pensamos nesta condição marítima, pode haver algum alargamento ao período do império multicontinental, durante o qual o mar constituía o meio de ligação entre os territórios nacionais dispersos por vários continentes. O mar era, portanto, extremamente importante para Portugal. Juntavam-se a esse interesse nacional aspetos históricos e culturais, bem como hábitos enraizados de convivência que formavam um elo de ligação entre Portugal e o meio marinho.

Podem assumir uma importância fundamental no futuro, dependendo da forma como as sociedades política e civil souberem gerir as riquezas materiais, mas também morais, que o mar e o nosso posicionamento geográfico dentre dele têm disponíveis (Luís, 2015).

A partir do momento em que Portugal iniciou o processo de adesão à União Europeia, o interesse que outrora o mar despertou na nação foi diminuindo. Este facto é observável no decréscimo da importância das atividades relacionadas com o mar nas decisões políticas e económicas tomadas pelo governo nas últimas décadas. Portugal definiu novas prioridades, como foi o caso do cumprimento dos padrões estabelecidos pela UE, e do desejo de alcançar uma posição de protagonismo. Para além disto, Portugal não tem conseguido acompanhar o ritmo da modernização encadeado pela globalização competitiva, contando com vários fracassos nas suas tentativas de modernizar a economia portuguesa.

Não obstante estes fracassos, o país encontra-se focado no desejo de investir, preservar e explorar o mar.

## **2.2 Peso da Economia do Mar no Mercado Global e no Mercado Português**

Para tirar partido do seu potencial estratégico, Portugal deve considerar o seu enquadramento geopolítico e a sua tradição marítima. O país deve adotar uma estratégia nacional assente na integração de várias políticas nacionais para cada setor do Estado. O investimento no mar poderá trazer um maior investimento na economia.

Portugal revela-se de extrema importância a nível estratégico, uma vez que é considerado a “porta da Europa”, fazendo a ligação entre três continentes – Europa, África e América –, o que lhe confere a chamada centralidade atlântica.

Através do mar enviamos cerca de 60% das nossas exportações, recebemos por volta de 70% das nossas importações, recebemos 2/3 do gás natural e a totalidade do petróleo consumido no país. Por este passa, ainda, 53% da totalidade do comércio externo da UE.

É igualmente necessário estimular as vantagens competitivas dos portos, especialmente o porto de águas profundas de Sines, usando a seu favor o seu posicionamento geoestratégico. O porto de Sines poderia funcionar como uma porta atlântica da Europa em articulação com a enorme rede de plataformas logísticas.

Essencialmente marítimo, o país não pode permitir que se deixe de zelar pela segurança do mar perante as novas ameaças e riscos. Urge desenvolver e fortalecer uma marinha de guerra e uma marinha mercantil para potenciar os interesses económicos do país, assegurar a defesa e a proteção do território, e da economia do mar, permitindo, contudo, uma cooperação multilateral com o exterior. Assim, o mar deve constituir um fator essencial no âmbito de um conceito estratégico de segurança nacional e de desenvolvimento económico.

Segundo estimativas da OCDE sobre o futuro das indústrias do mar (OECD, 2016), a economia do mar deve empregar 40 milhões de pessoas em 2030 (Jornal da Economia do Mar, s.d.). Nesse mesmo ano, o Valor Acrescentado Bruto (VAB)<sup>3</sup> das indústrias do mar deve crescer para cerca de 2.6 triliões de euros, sendo que estas indústrias continua-

---

3 O Valor Acrescentado Bruto corresponde ao saldo da conta de produção, a qual inclui em recursos, a produção, e em empregos, o consumo intermédio, antes da dedução do consumo de capital fixo. Adaptado de: <https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/5703?modal=1>

rão a representar 2.5% do VAB global. Em 2010, a economia do mar empregava cerca de 31 milhões de pessoas e em 2030, estima-se que o setor representará cerca de 40 milhões de postos de trabalho diretos e em *full-time* – cerca de 1% da força de trabalho mundial.

Segundo dados da Conta Satélite do Mar<sup>4</sup> (CSM) relativos ao triénio de 2016-2018, a economia do mar correspondia a 4.0% do VAB (2018) e 4.1% do emprego (2017). Em 2018, a economia do mar representou 5.1% do PIB.

### 2.3 O Modelo de Governação Relativo ao Domínio do Mar

Um dos fatores estratégicos que mais pode condicionar o aproveitamento do potencial estratégico da plataforma continental é a forma como todos os assuntos relacionados com o mar são abordados pela governação nacional.

É fundamental que haja princípios comuns de governação que sejam capazes de regular de forma satisfatória os diversos interesses, muitas vezes incompatíveis. A atribuição da tutela dos assuntos do mar a um Ministro-Adjunto do Primeiro-Ministro, com efetivo peso político, talvez tornasse possível alcançar uma coordenação das políticas públicas do mar (Silva, 2020), ultrapassando o problema da descoordenação, que é uma constante em Portugal. Esta indefinição na escolha de políticas entre diferentes governos envia sinais contraditórios para as empresas e demais entidades interessadas.

Para alcançar uma valorização da economia do mar em Portugal, surge inicialmente a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (ENM 2013-2020). Esta estratégia destacava um conjunto de indústrias emergentes, tais como a biotecnologia marítima, a exploração de petróleo e de gás natural em águas profundas e a mineração dos fundos oceânicos, estando estas atividades sempre enquadradas pelo princípio do respeito das boas práticas ambientais. Foi criado, para pôr em prática esta estratégia, o Plano Mar-Portugal, que se constitui como um documento dinâmico e sujeito a permanente atualização.

Com a chegada ao fim do ENM 2013-2020, foi elaborada numa nova estratégia. A Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030 (ENM 2021-2030) constitui-se como instrumento fundamental para que Portugal possa conhecer, valorizar e proteger o seu imenso oceano. Por outras palavras, o foco do país no mar é essencial para levar a um crescimento económico, tendo em vista potenciar a segurança e, conseqüentemente, garantir o bem-estar social da população.

O plano de ação da ENM 2021-2030 nada mais é do que um guia para implementar um conjunto de medidas para fazer cumprir os 10 objetivos estratégicos a que se propõe. Segundo informação oficial do Governo Português (República de Portugal, 2020), são eles: combater as alterações climáticas e a poluição, e restaurar os ecossistemas; criar emprego e uma economia azul circular e sustentável; a descarbonização, as energias renováveis e a autonomia energética; a sustentabilidade e a segurança alimentar; o acesso a

---

4 A Conta Satélite do Mar (CSM) tem como principal objetivo medir a relevância da Economia do Mar para apoiar a decisão no que diz respeito a políticas públicas para o Mar. Adaptado de: <https://www.dgpm.mm.gov.pt/conta-satelite-do-mar>

água potável; a saúde e o bem-estar; o conhecimento científico, o desenvolvimento tecnológico e a inovação azul; a educação, a formação, a cultura e a literacia do Oceano; a reindustrialização, a capacidade produtiva e a digitalização do oceano; a segurança, soberania, cooperação e governação.

É igualmente essencial uma monitorização e avaliação periódica do plano, principalmente no início das legislaturas, para que medidas mais relevantes sejam incorporadas no Programa do Governo.

Infelizmente, apesar da elaboração de estratégias como a referida acima, continua a verificar-se alguma falta de continuidade em determinadas políticas públicas. Isto é evidenciado na exploração de hidrocarbonetos – como o petróleo, o crude ou o gás natural – e pela mineração do mar profundo. Em 2015, uma grande parte das águas marítimas adjacentes ao território de Portugal Continental encontrava-se concessionada para efeitos de prospeção de hidrocarbonetos, projetos que foram progressivamente abandonados em resultado da pressão da opinião pública com preocupações ambientais (Silva, 2020).

Regista-se, no entanto, alguma falta de coordenação entre os diferentes domínios de intervenção, o que faz com que o trabalho desenvolvido pelos centros de investigação nem sempre corresponda às necessidades da sociedade e do setor empresarial, nem às prioridades definidas pelo Governo Português.

Existe um desfasamento entre o discurso e a ação política, que se manifesta numa falta de priorização do mar profundo pelo governo, tendo como consequência uma vulnerabilidade que deve ser ultrapassada.

Ainda assim, em termos europeus, é de realçar o papel ativo de Portugal no desenvolvimento de diversas estratégias estruturantes da UE no âmbito dos assuntos do mar, tendo este papel sido sobejamente reconhecido nos casos da Política Marítima Integrada<sup>5</sup> (PMI) e da Estratégia Marítima para a Região Atlântica<sup>6</sup>. Este acompanhamento é especialmente relevante devido ao elevado grau de interdependência que existe entre as políticas nacionais e as da UE, existindo mesmo situações em que as políticas europeias condicionam o desenvolvimento de políticas portuguesas – como a Política Comum das Pescas. A Política Marítima Integrada e a Estratégia Marítima para a Região Atlântica constituem-se como a base a partir da qual foram desenvolvidas outras estratégias e projetos.

É por demais evidente a Estratégia Europeia para a Investigação Marinha, através da qual a UE procura conquistar uma maior integração na área da investigação marítima. Esta prevê reforçar as capacidades existentes e fomentar a cooperação entre as diferentes entidades que desenvolvem a sua ação no âmbito dos assuntos do mar.

---

5 A Política Marítima Integrada da União Europeia (PMI) é uma abordagem holística das políticas da EU relacionadas com o mar, e assenta na ideia que a União colhe mais benefícios dos mares se coordenar as atividades relativas aos oceanos, mares e ao litoral. Adaptado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/121/politica-maritima-integrada-da-uniao-europeia>

6 A Estratégia Marítima para a Região Atlântica foi aprovada pela Comissão Europeia em maio de 2013 e pretende revitalizar a economia marinha e marítima na região do Oceano Atlântico. Adaptado de: <https://atlanticarea.ccdr-n.pt/apresentacao/estrategia-maritima-para-a-regiao-atlantica>

A Estratégia de Segurança Marítima da UE<sup>7</sup> procura aperfeiçoar a resposta aos desafios marítimos que podem afetar a segurança de pessoas, de atividades e de infraestruturas da UE. Preconiza, ainda, uma maior cooperação entre as autoridades competentes dos diversos Estados-membros e o alinhamento das políticas nacionais com as políticas europeias.

Apesar de ainda conhecermos relativamente pouco das profundezas dos oceanos, e não possuímos conhecimentos exatos dos recursos que neles existem, são várias as evidências que provam que os fundos marinhos nacionais têm recursos de elevado valor. Apesar de, em Portugal, se proceder, tradicionalmente, à exploração económica de recursos vivos do mar – com exceção à extração do sal –, a exploração de recursos inertes na plataforma continental pode ser igualmente importante no médio e longo prazo.

Outro grande contributo para este setor da economia do mar pode ser a exploração de recursos biológicos dos fundos marinhos. É hoje reconhecido que as fontes hidrotermais situadas na planície abissal e nas cristas oceânicas albergam formas de vida que podem ter aplicação na produção, por exemplo, de fármacos e de cosméticos, daqui resultando evidentes benefícios económicos.

Esta exploração dos fundos marinhos poderá contribuir de forma direta para o desenvolvimento da economia do mar ao aproveitar economicamente os seus recursos. De forma indireta, atua como elemento catalisador do desenvolvimento de outras indústrias.

### **3. A Marinha Portuguesa e o seu Papel como Fator Estratégico na Defesa Nacional**

#### **3.1 A Defesa Nacional**

É irrefutável que tanto a situação estratégica como o ambiente internacional podem sofrer alterações profundas e frequentes devido a condicionantes inesperadas, como foi exemplo a crise económico-financeira de 2008, que atingiu de forma particularmente severa a Zona Euro, e que deixou um rasto de receio e insegurança pelo mundo. Algo que também veio alterar o panorama da defesa nacional portuguesa foi o novo conceito estratégico resultante da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) de 2010, tal como o Tratado de Lisboa da UE de 2007. À conta destes Tratados, Portugal passou a estar, não só obrigado a auxiliar-se da assistência financeira internacional, bem como condicionado pelas limitações orçamentais impostas, nomeadamente a nível da segurança e defesa nacional.

Em suma, o conceito estratégico de defesa nacional precisa os aspetos primordiais da estratégia global que o Estado deve aplicar com a finalidade de cumprir os objetivos

---

7 A Estratégia de Segurança Marítima para a União Europeia foi aprovada pelo Conselho Europeu a 24 de junho de 2014, revista em junho de 2018 e representa a dimensão marítima da Política Comum de Segurança e Defesa. Adaptado de: <https://eurocid.mne.gov.pt/mares-e-oceanos/politica-maritima-da-uniao-europeia#toc-estrat-gia-de-seguran-a-mar-tima>

da defesa e segurança nacional. Assim, a qualidade desta revela-se de extrema importância para a sobrevivência de um Estado.

Quanto melhor for estabelecida a articulação entre os instrumentos estratégicos do Estado e a forma como utilizamos os recursos que temos ao nosso dispor com a finalidade de alcançar os objetivos definidos, melhor será a capacidade nacional na defesa da nação.

Importa também referir que as políticas de segurança e defesa nacional estão definidas tanto na Constituição da República Portuguesa como na lei, e são condicionadas pelos interesses nacionais.

Tendo em conta o seu estatuto de democracia europeia atlântica, mas com escassez de recursos, Portugal demonstra a necessidade em fazer parte de uma rede de alianças consistentes e coerentes que vá ao encontro dos seus interesses nacionais. Assim sendo, tanto a UE como a OTAN são indispensáveis para o desenvolvimento e a modernização do país, bem como para a segurança e defesa nacional.

Este plano estratégico de defesa nacional torna-se ainda mais relevante quando consideramos todas as ameaças que a nação enfrenta. Ameaças como o terrorismo transnacional, a criminalidade transnacional organizada, a pirataria, a proliferação de armas de destruição massiva – com destaque nas armas nucleares –, os conflitos regionais e a multiplicação de Estados frágeis, a concorrência no que toca aos recursos limitados e os riscos de natureza ambiental – onde se enquadram as alterações climáticas e o contexto de pandemia pelo qual temos passado nos últimos tempos.

Podemos identificar também a existência dos objetivos nacionais conjunturais relacionados com o mar no *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, como “a valorização da vocação atlântica de Portugal”, “a consolidação da inserção de Portugal numa rede de alianças e de parcerias estratégicas estável e coerente”, “a racionalização e rentabilização de recursos, mediante o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas” e “o empenho na consolidação da CPLP” (Governo de Portugal, 2013). Podemos, inclusivamente, encontrar no mesmo documento um ponto que diz respeito ao investimento nos recursos marítimos, ideias que se encontram desenvolvidas ao longo do trabalho.

### **3.2 A Marinha Portuguesa**

A possibilidade do uso da Marinha, mesmo que de forma não ofensiva, é essencial ao desenvolvimento das atividades marítimas. No que diz respeito ao *cluster* do mar, existem outras entidades que colaboram com a Marinha Portuguesa na sua ação: a Força Aérea – missões de fiscalização e salvaguarda da vida humana no mar – e a GNR – lanchas de fiscalização para o combate a infrações fiscais e aduaneiras.

A missão da Marinha é “contribuir para que Portugal use o Mar”. A Marinha deverá desempenhar funções como a vigilância e o controlo dos espaços marítimos e dispor de uma força mínima para que possa, através do uso da dissuasão, opor-se a qualquer ameaça.

Conclui-se que o país deve apostar numa Marinha com duas componentes: uma componente militar, capaz de contrapor qualquer atentado à soberania de Portugal no

mar e de responder a todos os pedidos de apoio vindos da NATO; e uma componente de serviço público (Luís, 2015).

### 3.3 A Diplomacia Naval

O Artigo 275.º, ponto 5 da *Constituição da República Portuguesa* afirma que os objetivos das Forças Armadas são: “satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte”.

Posicionados de forma bastante central na comunidade euro-atlântica, a nossa dimensão marítima e a nossa participação em importantes instâncias da decisão multilateral – ONU, NATO, CPLP e Comunidade dos Estados Ibero-Americanos – são fatores importantes para valorizar a nossa influência dentro destas organizações.

A afirmação internacional de Portugal advém, exatamente, da sua participação ativa na Comunidade das Nações, em especial na NATO, ONU, OSCE<sup>8</sup> e UE. A participação portuguesa na EUROMARFOR<sup>9</sup> reflete igualmente a vontade de disponibilizar a força naval europeia para missões.

A Marinha é, deste modo, essencial para reforçar a presença nacional nas organizações, ao enviar navios e unidades de fuzileiros e mergulhadores, assim como militares para Estados-Maiores. Portugal comandou por quatro vezes uma força permanente da NATO. O Estado português contribui, por intermédio da Marinha, para manter a paz e a segurança internacionais. A Marinha desenvolve, assim, uma intensa atividade de relações internacionais, tanto num plano bilateral como multilateral.

A diplomacia naval é um instrumento essencial na promoção da segurança marítima, em águas internacionais. Pode chegar-se mesmo a fiscalizar águas jurisdicionais de outros Estado, no caso de estes não possuírem os meios necessários para o fazer.

A cooperação internacional, mesmo em assuntos do domínio do mar, é essencial para que se possa elevar o nível de segurança do mar.

### 3.4 A Marinha Portuguesa e o seu Contributo para a Defesa e o *Hypercluster* do Mar

Através do seu contributo para a segurança nos mares, a Marinha contribui para o desenvolvimento estável dos *clusters*. É, sem dúvida, substancial para o crescimento, direto

---

8 A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) é a maior organização regional de segurança do mundo, e que abrange todos os Estados europeus, a Federação Russa, os países da Ásia Central, a Mongólia, os Estados Unidos da América e o Canadá. Portugal participou no processo de formação e é um dos Estados signatários originais da Carta de Paris. Adaptado de: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/relacoesbilaterais/paises-geral/organizacao-para-a-seguranca-e-cooperacao-na-europa>

9 A Força Marítima Europeia – FME ou EUROMARFOR – é uma força militar multinacional não-permanente, formada em 1995 por Portugal, França, Itália e Espanha, que se dedica a cumprir missões humanitárias e operações de paz a serviço da União Europeia e da NATO. Adaptado de: <https://www.euromarfor.org/overview/3>

ou indireto, da economia do mar. É a Marinha que permite, através da garantia e segurança no mar, que se viabilize o investimento na economia marítima.

Assim, a Marinha garante, através das suas atividades, que o crescimento do *hypercluster* seja estável e seguro e com maior valor acrescentado para o país.

O maior contributo é, indubitavelmente, indireto e impossível de quantificar. Manifesta-se nas garantias que a sua ação proporciona na segurança no mar e nas zonas costeiras do país, essencial para estabelecer um clima de confiança imprescindível ao desenvolvimento económico português (Luís, 2015).

Diretamente, a Marinha contribui para o desenvolvimento económico pois gera valor nas indústrias e nos serviços ligados à logística naval, permite a formação de pessoas e o estabelecimento de parcerias em projetos científicos e tecnológicos, e produz um pensamento estratégico que fortalece a imagem do mar em Portugal.

Um ponto importante a considerar, e a ter em consideração, é a baixa quantidade e a fraca qualidade de frota naval portuguesa. É evidente que um Estado que pretende ter uma atuação maior no mar terá que inevitavelmente investir nessa área. Todavia, através de uma estratégia assertiva e articulada em parceria com os atores institucionais e económicos consegue-se garantir a reestruturação e construção dos serviços fundamentais no que diz respeito às áreas da investigação e navegação marítima, da pesca, da segurança e da vigilância, entre outras atividades. Apesar disto, parece haver, mesmo que timidamente, alguma preocupação em reequipar a Marinha Portuguesa, com a compra de navios e fragatas, assim como de naves não-tripuladas.

### 3.5 Investigação e Desenvolvimento

A Marinha tem, igualmente, um papel fundamental na investigação, sendo visível pelo seu envolvimento na criação da Empresa de Serviços e Desenvolvimento de Software (EDISOFT)<sup>10</sup> e da Empresa de Investigação e Desenvolvimento Eletrónico (EID)<sup>11</sup>. Estas empresas são aliadas da construção e reparação naval, visto que esta requer a produção de diversos instrumentos especializados – como telecomunicações, sistemas de automação, software, entre muitos outros.

A indústria naval é uma indústria motriz capaz de potenciar o desenvolvimento de outras indústrias. As parcerias com as indústrias nacionais são essenciais para apoiar o desenvolvimento, a inovação e comercialização de produtos nacionais, ao invés de se recorrer a indústrias estrangeiras para adquirir o necessário.

---

10 A EDISOFT é uma *joint venture* cuja missão é promover soluções que privilegiem a segurança dos Sistemas Críticos dos seus clientes, em terra, no mar, no ar, no espaço e no ciberespaço. Adaptado de: <https://cotecportugal.pt/associates/edisoft-empresa-de-servicos-e-desenvolvimento-de-software-s-a/>

11 A EID é uma empresa de investigação e desenvolvimento de sistemas avançados de comunicação, quer militares quer rádio. Adaptado de: <https://pt.kompass.com/c/eid-empresa-de-investigacao-e-desenvolvimento-de-electronica/pt006076/>

## **4. A Dimensão dos Espaços Marítimos Portugueses**

Com a entrada em vigor da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, Portugal entregou uma proposta de extensão da sua plataforma continental para além das 200 milhas acordadas anteriormente. A extensão dos limites corresponderia a um território reclamado superior a 2.1 milhões de km<sup>2</sup>, vindo a Plataforma Continental Portuguesa a corresponder a cerca de 82% da dimensão da UE, a 1% da superfície líquida da terra e 4% do Oceano Atlântico. A aprovação deste projeto proporcionaria uma miríade de mais-valias efetivas e potenciais.

Esta extensão permitirá ganhar acesso a mais recursos naturais. No Oceano Atlântico encontram-se cerca de 95% dos recursos haliêuticos atualmente explorados, bem como grandes quantidades de recursos minerais e petróleo. A aposta no mar deveria ser uma das maiores prioridades para Portugal, tendo em conta as reservas potenciais de combustíveis fósseis, assim como os recursos minerais disponíveis que podem potenciar o desenvolvimento da economia portuguesa. Encerra igualmente um enorme potencial para Portugal no domínio da projeção internacional.

Um fator estratégico de grande relevância é a posição geográfica de Portugal na encruzilhada de algumas das principais rotas de comércio marítimo mundial, e Portugal poderia passar a desempenhar a função de articulação entre o Norte e o Sul.

É ainda essencial promover o conhecimento pela exploração dos fundos marinhos, para sabermos o que proteger e como o fazer. O potencial das nossas zonas exclusivas devia ser suficiente para investirmos com convicção na investigação.

A opção de não-extensão poderá vir a revelar-se num crasso erro estratégico-económico, especialmente tendo em conta a perda das oportunidades de exploração e do aproveitamento de recursos vivos e não vivos, do solo e subsolo marinhos.

## **5. O Impacto das Relações Internacionais no Mar**

### **5.1 Conjuntura Internacional**

O interesse da humanidade no mar tem-se desenvolvido em paralelo com a consciência de que a globalidade da intervenção humana tem de respeitar a criação de um todo, quer nos aspetos do desenvolvimento sustentado, quer na correção das alterações climáticas e os seus efeitos, quer na preservação da natureza, quer na luta pela preservação das espécies em perigo de extinção (Sachetti, 2009). O respeito por estes princípios, no entanto, não nos inibe de defender os nossos interesses no seio da comunidade internacional, e de tomar uma série de ações decisivas na defesa dos nossos proveitos no mar.

Foi durante a década de 90 que a Europa se apercebeu da necessidade de uma mudança de atitude das atividades económicas ligadas ao mar. Face ao crescimento gigantesco das potências asiáticas no setor, a União Europeia começou a ver-se preterida, surgindo um renovado interesse pelo mar, não restringido apenas a aspetos económicos do setor.

O pensamento estratégico marítimo deverá sempre incluir a preocupação de desenvolver as capacidades necessárias para dominar o mar, que é nosso, e fazer reconhecer a nossa competência para gerir e defender a área oceânica sob a nossa responsabilidade.

## **5.2 Estabelecimento de Relações Internacionais (Marítimas) Favoráveis como Fator Estratégico ao Desenvolvimento**

Um fator estratégico essencial na definição de estratégias para o mar português é o estabelecimento de relações internacionais favoráveis, particularmente no que diz respeito a parcerias nacionais e internacionais que permitam ultrapassar quaisquer vulnerabilidades que Portugal possa exibir no que diz respeito a recursos humanos, económicos e financeiros.

Para que tal rede colaborativa e integrada possa ser constituída, é necessário primeiro produzir uma rede nacional institucional que esteja estruturada em função da área de atividade, e que agregue os principais atores nos diferentes domínios dos assuntos do mar.

Tendo em conta o quadro geográfico em que Portugal se encontra – relembra-se que Portugal partilha com Espanha, França, Reino Unido e Irlanda jurisdição sob determinadas áreas –, fará todo o sentido que Portugal, juntamente com este conjunto de países, crie processos de cooperação e articulação para estabelecer uma gestão coerente dos espaços marítimos sob sua responsabilidade, podendo estes mecanismos serem estendidos à Islândia e à Noruega, por exemplo – tendo em conta uma perspetiva mais abrangente do Atlântico Nordeste (Silva, 2020). Esta cooperação faz sentido, principalmente se considerarmos que os países da fachada Atlântica europeia enfrentam problemas comuns a diversos níveis e possuem instrumentos de financiamento próprios.

Também na área da defesa as realidades diferem muito, com países, como Portugal, que têm capacidade para contribuir de forma relevante para a segurança internacional, mas igualmente outros que não têm sequer meios para assegurar a vigilância dos seus espaços. Através da Marinha Portuguesa, Portugal destaca-se neste domínio, como se pode observar pela permanência de um navio patrulha em S. Tomé e Príncipe, com o propósito de assegurar a vigilância e a fiscalização dos espaços marítimos deste país lusófono. A constituição de uma rede colaborativa entre os países lusófonos do Atlântico, nos domínios da investigação científica marinha e da cooperação no domínio da defesa, permitiria aproveitar a capacidade existente em alguns destes países para colmatar as vulnerabilidades de outros.

Outro fator estratégico a considerar é o posicionamento de Portugal nas instâncias internacionais com poder de decisão sobre o processo de extensão dos limites exteriores da plataforma continental, com relevância para a Autoridade Nacional dos Fundos Marinhos, através da qual os Estados-Parte da CNUDM organizam e controlam as atividades que decorrem na Área, assumindo um papel preponderante na gestão dos recursos minerais dos fundos marinhos na região para além da jurisdição dos Estados costeiros. A presença portuguesa nestes órgãos afigura-se particularmente importante, pois é onde serão determinadas não apenas questões técnico-científicas, mas também político-estra-

tégicas, constituindo-se como uma potencialidade que não poderá ser descurada por Portugal.

### **5.3 Portugal, o Oceano Atlântico e a CPLP**

É já um facto adquirido que o potencial do mar é indiscutível, e este deve ser preservado e protegido. Esta conceção está patente na “Estratégia da CPLP para os Oceanos”, aprovada na I Reunião dos Ministros dos Assuntos do Mar da CPLP que decorreu em março de 2010.

São enormes as potencialidades de uma cooperação lusófona no que diz respeito à economia do mar. Esta colaboração pode permitir gerar desenvolvimento, riqueza e ainda ajudar na afirmação da CPLP no espaço atlântico e na comunidade internacional em geral. O desenvolvimento, no entanto, é indissociável da segurança, sendo esta uma pré-condição para tal. A cooperação lusófona no espaço atlântico nos setores político, técnico-científico e económico deve beneficiar o potencial da CPLP em termos de segurança, tirando proveito das sinergias da cooperação técnico-militar com os PALOP, reforçando a sua componente marítima para enfrentar desafios e fazer uso das oportunidades (Lourenço, 2011).

Este papel crescente da CPLP na área da segurança marítima não inviabiliza, de forma alguma, a identidade e os interesses dos diversos Estados-membros, nem afeta a sua vinculação a outras relações e Tratados bilaterais, multilaterais regionais ou sub-regionais. Pode, sim, contribuir para o esforço mais alargado na segurança.

Portugal tem igualmente interesse em estabelecer programas de cooperação científica com estes países. No conjunto dos países da CPLP, existem duas realidades muito distintas: nos países africanos evidencia-se um escasso investimento na investigação marinha, enquanto que, por exemplo, no Brasil se tem vindo a apostar significativamente na área.

A constituição de uma rede colaborativa entre os países lusófonos do Atlântico, nos domínios da investigação científica marinha e da cooperação no domínio da defesa, permitiria aproveitar a capacidade existente em alguns destes países para colmatar as vulnerabilidades de outros.

Tal como Armando Lourenço concluiu na sua investigação quanto à importância da CPLP como fator estratégico, “os países lusófonos podem prosseguir a afirmação dos seus interesses nos respetivos espaços geopolíticos de inserção” (Lourenço, 2011).

## **Conclusão**

No decorrer deste trabalho pudemos constatar que, apesar de Portugal ser, por definição, um país oceânico com uma ZEE 19 vezes maior relativamente ao tamanho do território continental, encontra-se de costas voltadas para o mar.

Não aproveitar o vasto território marítimo português acaba por limitar o país em várias áreas, tais como a exploração dos recursos marinhos (inertes e não inertes), a produção de energia, a construção naval, a cooperação entre os mais variados países, entre

outras, que podem contribuir para o desenvolvimento financeiro e económico contínuo e sustentável e para o fortalecimento da segurança e defesa nacional. Assim sendo, para melhorar esta situação, é imperativo que sejam tomadas ações de política pública do mar e que, por sua vez, estas se revelem substanciais, transversais e abrangentes em todos os setores que envolvam o fator marítimo, de modo a regenerar, potenciar e desenvolver estas atividades.

É importante relembrar, uma vez mais, que quanto melhor for estabelecida a articulação entre os instrumentos estratégicos do Estado e a forma como utilizamos os recursos que temos ao nosso dispor, melhor será a capacidade nacional na defesa do país.

## Bibliografia

- Alves, H. J., 2020. *EUROMAFOR (EMF) – a non-standing, pre-structured, multinational maritime force, born on 15 May 1995*. [online] Disponível em: <https://www.euromarfor.org/overview/3> [Acedido: 28 outubro 2021].
- Araújo, L. B., s.d. Hidrocarbonetos. *Manual da Química*. [online] Disponível em: <https://www.manualdaquimica.com/quimica-organica/hidrocarbonetos.htm> [Acedido: 7 novembro 2021].
- Atlantic Area, s.d. *Estratégia marítima para a Região Atlântica*. [online] Disponível em: <https://atlanticarea.ccdr-n.pt/apresentacao/estrategia-maritima-para-a-regiao-atlantica> [Acedido em: 29 outubro 2021].
- Breuer, M. E. G., 2021. Política Marítima Integrada da União Europeia. *Fichas temáticas sobre a União Europeia – Parlamento Europeu*. [online] Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/fact-sheets/pt/sheet/121/politica-maritima-integrada-da-uniao-europeia> [Acedido: 28 outubro 2021].
- Cabral, B., 2015. Repensar o Atlântico. *Nação e Defesa*, n.º 141, pp. 21-28.
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, s.d. *Iniciativas*. [online] Disponível em: <https://oceano.cplp.org/estrategia/iniciativas/> kk [Acedido: 28 outubro 2021].
- COTEC Portugal, s.d. *Edisoft, Empresa de Serviços e e Desenvolvimento de Software, S.A.* [online] Disponível em: <https://cotecportugal.pt/associates/edisoft-empresa-de-servicos-e-desenvolvimento-de-software-s-a/> [Acedido: 27 outubro 2021].
- Delimbeuf, K., 2017. Os portugueses são o povo europeu que come mais peixe. Porquê? (Sociedade) *Expresso*, 23 julho. [online] Disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/2017-07-23-Os-portugueses-sao-o-povo-europeu-que-come-mais-peixe.-Porque-> [Acedido: 19 outubro 2021].
- Direção-Geral da Política do Mar, 2017. *Conhecimentos do Mar. Mapa da Ciência e Tecnologias do Mar em Portugal* [pdf]. Disponível em: [https://96594c97-1436-40ba-b257-d6d0d780b25f.filesusr.com/ugd/eb00d2\\_ce1df9a419504acba368fd7dfcf592bd.pdf](https://96594c97-1436-40ba-b257-d6d0d780b25f.filesusr.com/ugd/eb00d2_ce1df9a419504acba368fd7dfcf592bd.pdf) [Acedido: 7 novembro 2021].
- Direção-Geral de Política do Mar, s.d. *Conta Satélite do Mar*. [online] Disponível em: <https://www.dgpm.mm.gov.pt/conta-satelite-do-mar> [Acedido: 28 outubro 2021].
- Direção-Geral da Política do Mar, 2021. *Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030*. (Políticas e Instrumentos). [online] Disponível em: <https://www.dgpm.mm.gov.pt/enm-21-30> [Acedido: 26 outubro 2021].

- Edisoft, s.d. *About Us*. [online] Disponível em: <https://www.edisoft.pt/> [Acedido: 7 outubro 2021].
- EID A COHORT PLC Company, s.d. What we do – *Sea*. [online] Disponível em: <https://www.eid.pt/what-we-do/sea/> [Acedido: 7 novembro 2021].
- Eurocid, 2021. *A Política Marítima da União Europeia*. [online] Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/mares-e-oceanos/politica-maritima-da-uniao-europeia#toc-estrat-gia-de-seguran-a-mar-tima> [Acedido em: 22 outubro 2021].
- Freire, M. C., 2019. ONU analisou esta semana proposta de alargar fundo do mar português. *Diário de Notícias* [online], 10 agosto. Disponível em: <https://www.dn.pt/poder/onu-analisou-esta-semana-proposta-de-alargar-fundo-do-mar-portugues-11186620.html> [Acedido: 22 outubro 2021].
- Jornal da Economia do Mar, s.d. Economia do Mar deve empregar 40 milhões de pessoas em 2030 (Política e Estratégia). *Jornal da Economia do Mar* [online]. Disponível em: <http://www.jornal-daeconomiadomar.com/7563-2/> [Acedido: 7 novembro 2021].
- Kompass, 2021. *EID – Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Eletrónica, S.A.* [online] Disponível em: <https://pt.kompass.com/c/eid-empresa-de-investigacao-e-desenvolvimento-de-electronica/pt006076/> [Acedido: 28 outubro 2021].
- Lopes, E., 2004. O Mar no Futuro de Portugal. Uma Abordagem Estratégica. *Nação e Defesa*, n.º 108, pp.11-25.
- Lourenço, A. J., 2011. Dimensão Marítima da Segurança no Atlântico: Desafios e Oportunidades para os Países da CPLP. *Nação e Defesa*, n.º 128, pp. 29-40.
- Luís, M. J., 2015. *A Economia do Mar em Portugal*. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares Navais, na especialidade de Administração Naval.
- Matias, V., 2005. O Mar – Um Oceano de Oportunidades para Portugal. *Cadernos Navais*, n.º 13.
- NATO, s.d. *O que é a NATO?* [online] Disponível em: [https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_pt.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_pt.html) [Acedido: 27 outubro 2021].
- OECD, 2016. *The Ocean Economy in 2030* [pdf]. Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-ocean-economy-in-2030\\_9789264251724-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-ocean-economy-in-2030_9789264251724-en#page1) [Acedido: 7 novembro 2021].
- República Portuguesa, s.d. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa. *Portal diplomático da República Portuguesa* [online]. Disponível em: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/relacoes-bilaterais/paises-geral/organizacao-para-a-seguranca-e-cooperacao-na-europa> [Acedido: 28 outubro 2021].
- República Portuguesa, 2019. «O mar é um desígnio nacional do futuro». [online] Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=o-mar-e-um-designio-nacional-do-futuro> [Acedido: 28 outubro 2021].
- República Portuguesa, 2020. *Economia do Mar continua com empenho relevante*. [online] Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=economia-do-mar-continua-com-desempenho-relevante>
- República Portuguesa, 2021a. *Plano de Ação – Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030* [pdf]. Disponível em: [https://96594c97-1436-40ba-b257-d6d0d780b25f.filesusr.com/ugd/cb00d2\\_d5eabd273c69472a9a374a7361cc33d5.pdf](https://96594c97-1436-40ba-b257-d6d0d780b25f.filesusr.com/ugd/cb00d2_d5eabd273c69472a9a374a7361cc33d5.pdf) [Acedido: 1 novembro 2021].

- República Portuguesa, 2021b. *Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030* [pdf]. Disponível em: [https://96594c97-1436-40ba-b257-d6d0d780b25f.filesusr.com/ugd/eb00d2\\_ce848ffd00a64187b1ed6ab54039656b.pdf](https://96594c97-1436-40ba-b257-d6d0d780b25f.filesusr.com/ugd/eb00d2_ce848ffd00a64187b1ed6ab54039656b.pdf) [Acedido: 7 novembro 2021].
- Rosenfeld, S. A., 1997. Bringing Business Clusters into Mainstream of Economic Development. *European Planning Studies*, 5(1), pp. 3-23.
- Sachetti, A. F., 2009. O Pensamento Estratégico e o Mar. *Nação e Defesa*, n.º 122, pp. 117-125.
- Sardinha, A., 2020. *Conta Satélite do Mar 2016-2018*. Economia Azul. [online] Disponível em: <https://www.economiaazul.pt/blogue/2020/11/29/conta-satelite-do-mar-2016-2018> [Acedido: 29 outubro 2021].
- Silva, J. C., 2020. *A função do mar no desenvolvimento de Portugal: uma análise estratégica*. Tese elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais na especialidade de Estudos Europeus.
- Sousa, A. R., 2018. Da Relevância do Mar na Política Orçamental Portuguesa. *Lusitana. Economia & Empresa*, n.º 25.
- ((o))eco, 2015. *O que é a Zona Económica Exclusiva*. [online] Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/29053-o-que-e-a-zona-economica-exclusiva/> [Acedido: 28 outubro 2021].

#### **Outros documentos consultados**

- Constituição da República Portuguesa, 1976. *Artigo 275.º* (Forças Armadas).
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2021.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2021.

## Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE		
2022	46	III Seminário de Defesa Nacional
	45	III Seminário do Centro do Atlântico
2021	44	Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa
	43	II Seminário de Defesa Nacional
	42	Tattered Alliance: Donald Trump and Europe
	41	Cyber Defence in the 5+5 Area: Prospects for Cooperation
	40	Atlantic Centre
2020	39	Dragon Rejuvenated: Making China Greatest Again
	38	Atlantic Centre for Defence Capacity Building
	37	Prospects for Euro-Atlantic Cooperation
	36	V Seminário IDN Jovem
	35	A Antártida no Espaço Geopolítico do Atlântico Sul
2019	34	Despojos de Guerra: As Consequências e Sequelas da Primeira Guerra Mundial
	33	IV Seminário IDN Jovem
	32	Seminário de Defesa Nacional
2018	31	A Democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha Face às Crises Contemporâneas
	30	III Seminário IDN Jovem
	29	Cibersegurança e Políticas Públicas: Análise Comparada dos Casos Chileno e Português
	28	Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa
2017	27	Economia da Defesa Nacional
	26	Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
	25	II Seminário IDN Jovem
	24	Geopolitics of Energy and Energy Security
	23	I Seminário IDN Jovem
	22	Entering the First World War
2016	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	19	A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18	Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17	As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>

2014	15	A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14	Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13	Memória do IDN
2013	12	Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11	Gender Violence in Armed Conflicts
	10	As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
	9	Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
2012	8	Contributo para uma "Estratégia Abrangente" de Gestão de Crises
	7	Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança
2011	6	A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5	O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4	Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
2010	2	Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1	Acerca de "Terrorismo" e de "Terrorismos"

## II SÉRIE

2009	4	O Poder Aéreo na Transformação da Defesa O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea
	3	Conhecer o Islão
	2	Cibersegurança Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
2008	1	Conflito e Transformação da Defesa A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão O Conflito na Geórgia

## I SÉRIE

2007	5	Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional
	4	A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa
2006	3	Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional
	2	Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair
	1	O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências

# idn cadernos

VI SEMINÁRIO IDN JOVEM  
Porto, 23 e 24 de Novembro, 2021



**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

