

AUTONOMIA ESTRATÉGICA, OCEANOS E MIGRAÇÕES

Patrícia Daehnhardt O Pilar Europeu da NATO e a Defesa Europeia

Manuel Gomes Samuel O *ReArm Europe*/Prontidão 2030 e os Limites da Autonomia Estratégica: Uma Perspetiva Geoeconómica sobre Inovação, Financiamento e Soberania Tecnológica na UE

António Alexandre Governança dos Oceanos: Os Desafios do Século XXI

Emiliana Silva Overview of the Blue Economy: The Azores Study-case

Inês Carvalho Cameselle O Papel das Missões de Paz da ONU no Alcance de Uma Paz Sustentável: A Presença da MINUSTAH no Haiti

João Pedro Oliveira Tráfico de Seres Humanos e as Migrações

AUTONOMIA ESTRATÉGICA, OCEANOS E MIGRAÇÕES

Patrícia Daehnhardt O Pilar Europeu da NATO e a Defesa Europeia

Manuel Gomes Samuel O *ReArm Europe*/Prontidão 2030 e os Limites da Autonomia Estratégica: Uma Perspetiva Geoeconómica sobre Inovação, Financiamento e Soberania Tecnológica na UE

António Alexandre Governança dos Oceanos: Os Desafios do Século XXI

Emiliana Silva Overview of the Blue Economy: The Azores Study-case

Inês Carvalho Cameselle O Papel das Missões de Paz da ONU no Alcance de Uma Paz Sustentável: A Presença da MINUSTAH no Haiti

João Pedro Oliveira Tráfico de Seres Humanos e as Migrações

NAÇÃO E DEFESA

Diretora: Isabel Ferreira Nunes

Editor: Luís Cunha

Assistente Editorial: Filipa Teles

Estatuto Editorial

<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao>

Conselho de Redação

Isabel Ferreira Nunes, Luís Cunha, Rui Garrido, Patrícia Daehnhardt, Pedro Seabra

Conselho Editorial Nacional

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (Iscte – Instituto Universitário de Lisboa), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vítor Rodrigues Viana (Exército Português).

Conselho Consultivo Nacional

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), Josef Joffe (Hoover Institution), Ken Booth (Aberystwyth University), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas at Dallas).

Editorial Board

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vítor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

National Advisory Board

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusíada University), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

International Advisory Board

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas at Dallas, USA).

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração

Consultar final da revista.

Propriedade, Edição e Sede da Redação

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

Tel.: 21 392 46 00 Fax: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt Sítio eletrónico: www.idn.gov.pt

Paginação, Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Estrada de Mem Martins, 4, São Carlos — Apartado 113 – 2726-901 Mem Martins

Tel.: 219 266 600 Fax: 219 202 765 E-mail: geral@emec.gov.pt



Esta publicação está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

ERC 127782 Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR. Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

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.

Editorial	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
O Pilar Europeu da NATO e a Defesa Europeia	9
<i>Patrícia Daehnhardt</i>	
O ReArm Europe/Prontidão 2030 e os Limites da Autonomia Estratégica: Uma Perspetiva Geoeconómica sobre Inovação, Financiamento e Soberania Tecnológica na UE	37
<i>Manuel Gomes Samuel</i>	
Governança dos Oceanos: Os Desafios do Século XXI	57
<i>António Alexandre</i>	
Overview of the Blue Economy: The Azores Study-case	87
<i>Emiliana Silva</i>	
O Papel das Missões de Paz da ONU no Alcance de Uma Paz Sustentável: A Presença da MINUSTAH no Haiti	107
<i>Inês Carvalho Cameselle</i>	
Tráfico de Seres Humanos e as Migrações	133
<i>João Pedro Oliveira</i>	
 Extra Dossiê	
Philosophers Facing War: Oversights and Limitations	161
<i>Pedro Erik Carneiro</i>	

O número 172 da revista *Nação e Defesa*, que agora se publica, propõe aos leitores uma visão abrangente e aprofundada sobre temáticas atuais nas áreas da segurança e defesa.

O primeiro artigo, da autoria de Patrícia Daehnhardt, reflete sobre as dinâmicas e consequências do realinhamento estratégico da Europa, tendo por pano de fundo o futuro do compromisso dos EUA com a NATO. De acordo com a autora, está em causa o reforço do pilar europeu da NATO e o desenvolvimento das respetivas capacidades militares.

Manuel Gomes Samuel analisa as implicações geoeconómicas da nova estratégia de defesa europeia à luz do *ReArm Europe* e do resultado da Cimeira da NATO de junho de 2025. O autor explora os riscos de um rearmamento sem a necessária solidez da base financeira.

No artigo “Governança dos Oceanos: Os Desafios do Século XXI”, António Alexandre analisa o atual modelo de governança dos oceanos e a crescente procura de recursos marinhos. Ainda na temática dos oceanos, Emília Silva analisa a importância e o impacto da Economia Azul no desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores e os desafios que esta representa para aquela região autónoma.

“O papel das Missões de Paz da ONU no alcance de uma paz sustentável: A presença da MINUSTAH no Haiti” é o título do artigo de Inês Carvalho Cameselle, que explora, através do enquadramento histórico e político do Haiti, o processo de paz conduzido naquele país durante a implementação da MINUSTAH entre 2004 e 2017.

Ainda no capítulo da segurança humana, João Pedro Oliveira propõe uma análise holística sobre as problemáticas relacionadas com o crime de Tráfico de Seres Humanos (TSH) e o papel da União Europeia (UE) no combate às redes criminosas infiltradas no fenómeno das migrações.

Por último, na secção Extra-Dossiê, Pedro Erik Carneiro examina a forma como a filosofia aborda a ética da guerra, desde Sócrates até ao debate filosófico contemporâneo. De acordo com o autor, a história da filosofia ética relacionada com as questões da guerra oferece amplas oportunidades para o estudo e a reflexão sobre a conflitualidade contemporânea.

Isabel Ferreira Nunes

AUTONOMIA ESTRATÉGICA, OCEANOS E MIGRAÇÕES

O Pilar Europeu da NATO e a Defesa Europeia

Patrícia Daehnhardt

Patrícia Daehnhardt é Investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA) e Assessora de Estudos do Instituto da Defesa Nacional. Tem um Doutoramento em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science sobre a política externa da Alemanha após a unificação. A sua investigação centra-se na política externa da Alemanha, Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia, NATO e segurança europeia, as relações transatlânticas e a ordem internacional, temas sobre os quais publicou vários artigos e capítulos de livros em publicações nacionais e internacionais.

Resumo

A persistência da guerra na Ucrânia e a incerteza quanto ao compromisso norte-americano na NATO colocaram a defesa europeia num ponto de inflexão que exige um realinhamento estratégico e uma transformação militar rápida e profunda na Europa. A realidade atual impõe um equilíbrio delicado: a Europa deve apoiar a Ucrânia através de assistência militar, financeira e humanitária, ao mesmo tempo que precisa de fortalecer as suas próprias capacidades de defesa para garantir a segurança do continente. Para garantir a dissuasão e defesa da Europa e conter a ameaça russa, tanto militar como híbrida, os Estados europeus não têm alternativa senão aumentar a despesa e os investimentos em defesa, desenvolvendo significativamente as

suas capacidades militares para adquirirem uma capacidade de dissuasão e defesa credível. Este esforço decorre da tripla necessidade de desenvolver um pilar europeu robusto dentro da NATO e, simultaneamente, de evitar um afastamento estratégico dos Estados Unidos da Europa, e recalibrar a relação transatlântica. Na análise das relações Europa-Estados Unidos da América (EUA), a partir da relação entre a NATO e a defesa europeia, argumenta-se que os países europeus devem consolidar um pilar europeu da NATO e repensar um novo acordo transatlântico. Para recuperar uma ordem de segurança europeia estável, deveriam já começar a operacionalizar esse pilar europeu da NATO.

Palavras-chave: NATO; Defesa Europeia; Rearmamento, Pilar Europeu.

Abstract

The European pillar of NATO and European defence

The persistence of the war in Ukraine and the uncertainty surrounding the US commitment to NATO have placed European defense at a turning point that demands a strategic realignment and a rapid, profound military transformation in Europe. The current reality imposes a delicate balance: Europe must support Ukraine through military, financial, and humanitarian assistance while simultaneously strengthening its own defense capabilities to ensure the continent's security. To guarantee deterrence and defense for Europe and contain the Russian threat, both military and hybrid, European states have no alternative but to increase defense spending and investment, significantly developing their

military capabilities to acquire a credible deterrent and defense capability. This effort stems from the dual need to develop a robust European pillar within NATO and, simultaneously, avoid a strategic distancing of the United States from Europe, while recalibrating the transatlantic relationship. Analyzing Europe-United States relations from the perspective of the relationship between NATO and European defense, it is argued that European countries must consolidate a European pillar in NATO and recalibrate a new transatlantic agreement. To restore a stable European security order, they should start operationalizing this European pillar of NATO now.

Keywords: NATO; European Defence; Rearmament, European Pillar.

Artigo recebido: 24.11.2025

Aprovado: 27.11.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.172.01>

1. Introdução

A relação transatlântica entre a Europa e os Estados Unidos atravessa uma transformação estrutural, impulsionada pela guerra na Ucrânia e pela imprevisibilidade da política norte-americana de Donald Trump. Consequentemente, a persistência da guerra na Ucrânia e a incerteza quanto ao compromisso norte-americano na NATO colocaram a defesa europeia num ponto de inflexão que exige um realinhamento estratégico e uma transformação militar rápida e profunda na Europa. A realidade atual impõe um equilíbrio delicado: a Europa deve apoiar a Ucrânia através de assistência militar, financeira e humanitária ao mesmo tempo que precisa de fortalecer as suas próprias capacidades de defesa para garantir a segurança do continente.

A incerteza quanto ao compromisso futuro dos Estados Unidos com a segurança europeia torna necessário adotar uma estratégia dual de aprofundar a autonomia estratégica europeia e, simultaneamente, repensar os termos da sua vinculação com Washington para preservar o compromisso norte-americano na Aliança. Para garantir a dissuasão e a defesa da Europa e conter a ameaça russa, tanto militar como híbrida, os Estados europeus não têm alternativa senão aumentar a despesa e os investimentos em defesa, desenvolver significativamente as suas capacidades militares e consolidar uma capacidade de dissuasão credível. Este esforço decorre da dupla necessidade de desenvolver um pilar europeu robusto dentro da NATO e, simultaneamente, evitar um afastamento estratégico dos Estados Unidos; apenas assim se poderá recalibrar a relação transatlântica. Na análise das relações Europa-Estados Unidos, a partir da relação entre a NATO e a defesa europeia, argumenta-se a favor de um pilar europeu da NATO como pressuposto do aumento da capacidade de dissuasão europeia e da recalibragem de um novo acordo transatlântico. Para recuperar uma ordem de segurança europeia e euro-atlântica estável, os aliados europeus deveriam já começar a operacionalizar esse pilar europeu da NATO.

Este artigo analisa os desafios estruturais, políticos e industriais que a Europa enfrenta na construção de um pilar de defesa credível dentro da NATO, à luz das transformações recentes do ambiente estratégico europeu. A forma como os aliados europeus têm respondido a choques externos simultâneos, designadamente o retraimento euro-atlântico dos Estados Unidos, a fragilidade da relação transatlântica, assim como a intensificação das ameaças geopolíticas vindas da Rússia, têm sido determinantes para o reposicionamento estratégico do continente e a transformação militar europeia. A relação transatlântica entre a Europa e os Estados Unidos encontra-se num processo de transformação estrutural, em grande medida impulsionada quer pela imprevisibilidade da política norte-americana sob a presidência de Donald Trump, quer pela ameaça russa.

A conjuntura atual exige que a Europa desenvolva capacidades de defesa e dissuasão assentes em capacidades militares próprias e que promova ativamente a

consolidação da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (BTIDE). A investigação, contudo, evidencia a fragmentação das políticas de defesa dos Estados europeus, a dependência tecnológica e industrial de terceiros e a limitada interoperabilidade entre forças armadas europeias, assim como os obstáculos burocráticos e infraestruturais à mobilidade militar. Destaca-se a necessidade de uma maior integração industrial e operacional, investimentos plurianuais previsíveis, e o desenvolvimento de capacidades inovadoras em áreas como inteligência artificial, guerra eletrônica e defesa antimísseis. Além disso, o artigo enfatiza o papel crucial da resiliência democrática e da coesão social, bem como a necessidade de uma mudança de mentalidade que reconheça a guerra como uma possibilidade real, transformando a Europa num ator estratégico capaz de sustentar a sua própria segurança a partir das estruturas da NATO.

Conclui-se que a consolidação de um pilar europeu dentro da NATO exige não apenas recursos materiais, mas também coerência política, coordenação estratégica e compromisso societal, de forma a reduzir a dependência face aos Estados Unidos e a fortalecer a defesa coletiva do continente europeu frente a ameaças geopolíticas persistentes. Neste quadro, a consolidação de um pilar europeu dentro da NATO surge como o mecanismo mais eficaz para reequilibrar o acordo transatlântico. Tal fortalecimento seria também essencial para restaurar uma ordem de segurança estável no continente e assegurar a defesa de uma Europa livre e democrática, amortizando o difícil equilíbrio entre defesa e bem-estar das populações (Fairness e Benoit, 2024).

2. Choques Externos e Ordem de Segurança Europeia

Dois choques externos de natureza estrutural estão a reconfigurar o papel dos Estados europeus no domínio das políticas de defesa e a redefinir as dinâmicas intra-Aliança no seio da NATO. A agressão militar da Rússia contra a Ucrânia e a imprevisibilidade da política transatlântica da administração de Donald Trump constituem os principais fatores exógenos que abalaram os alicerces da segurança europeia, expuseram as vulnerabilidades da defesa europeia e evidenciaram a urgência de uma transformação profunda na arquitetura da relação transatlântica.

A ordem de segurança europeia do pós-Segunda Guerra Mundial, ancorada na preponderância militar dos Estados Unidos e na robustez institucional da NATO, encontra-se sob uma dupla pressão, sem precedentes, que tem forçado os líderes europeus a reconhecerem as vulnerabilidades da defesa europeia e a urgência de uma transformação política e militar. Embora o discurso político sublinhe repetidamente a necessidade de rearmamento e autonomização do continente europeu, é prematuro afirmar que a Europa esteja próxima de alcançar níveis significativos de

autossuficiência estratégica ou de uma reconfiguração estabilizada da relação transatlântica. Perante este cenário, os países europeus devem empenhar-se em construir um pilar europeu da NATO, de modo a restabelecer uma ordem de segurança europeia estável e garantir que, no quadro de uma Aliança Atlântica recalibrada, sejam capazes de assegurar a defesa da Europa com menos envolvimento dos Estados Unidos (Rhode, 2024; ver também Bergmann e Svendsen, 2025).¹

Nesse quadro, o primeiro choque, a guerra da Rússia contra a Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022, adquiriu um carácter existencial para a ordem de segurança pós-Guerra Fria, ao alterar as premissas que sustentavam a estabilidade euro-atlântica. A guerra não só expôs vulnerabilidades geopolíticas, como também redefiniu o papel da Ucrânia nas estruturas europeias de segurança, independentemente de uma eventual adesão formal à NATO, reforçando a necessidade de um enquadramento de paz que garanta simultaneamente a integridade territorial ucraniana e a coesão euro-atlântica (Gaspar, 2023). Nesse sentido, o desfecho da guerra será decisivo para moldar o futuro da relação transatlântica, como ilustrado na afirmação do ministro da Defesa alemão Boris Pistorius de que “não poderá existir paz duradoura na Europa sem uma Ucrânia forte e soberana” (Pistorius, 2025).

Do ponto de vista ocidental, o conflito provocou simultaneamente o reforço da Aliança e tensões entre aliados: por um lado, reafirmou a relevância da NATO com o alargamento à Finlândia e à Suécia, a revisão dos mecanismos de defesa e dissuasão, incluindo novos planos regionais e o aumento generalizado das despesas de defesa; por outro, revelou divergências persistentes sobre o tipo e a intensidade do apoio à Ucrânia, o estatuto futuro do país e as condições para a cessação do conflito. Perante esta pressão, torna-se evidente que a Europa permanece exposta e distante de uma autossuficiência estratégica. Estas fissuras correspondem ao objetivo permanente da estratégia russa do *decoupling* entre Europa e Estados Unidos para dissociar os Estados Unidos da defesa europeia e da guerra híbrida que Moscovo trava contra a Europa – envolvendo ciberataques, campanhas de desinformação, interferências com drones e ataques a infraestruturas críticas. A Rússia considera a Europa como um obstáculo à sua conceção de ordem internacional antiliberal e imperialista e procurou, desde o início, prosseguir exigências maximalistas sobre a Ucrânia – controlo total do Donbass e da Crimeia, desmilitarização da Ucrânia e veto à adesão do país à NATO – para remodelar a arquitetura de segurança eu-

1 Benjamin Rhode defende que a ordem de segurança europeia do pós-Segunda Guerra Mundial, fortemente sustentada pelos Estados Unidos, é historicamente anómala e cada vez mais frágil. À medida que o envolvimento dos EUA enfrenta sérios desafios, a Europa já não pode depender de forma fiável da hegemonia americana. Por conseguinte, os europeus precisam de lidar com um futuro no qual terão de defender a sua própria segurança de forma mais independente. RHODE, Benjamin (2024). “Europe without America”, *Survival*, 66(2), abril-maio 2024, 7-18. <https://doi.org/10.1080/00396338.2024.2332054>.

ropeia com o objetivo último do colapso das organizações de segurança e defesa ocidentais. Assim, a guerra na Ucrânia constitui não apenas um conflito territorial, mas também um campo central de disputa sobre a direção futura da ordem de segurança europeia e da própria relação transatlântica. E deixa a Europa perigosamente exposta.

O segundo choque estrutural que redefiniu o posicionamento europeu em matéria de segurança e defesa resulta da transformação da política transatlântica durante a segunda presidência de Donald Trump. Embora o seu primeiro mandato já tivesse introduzido incertezas quanto ao compromisso norte-americano para com a NATO, o retorno de Trump ao poder ampliou significativamente as apreensões europeias (Cohen, 2025). A conjugação entre a imprevisibilidade do presidente norte-americano e a possibilidade de um enfraquecimento das garantias de segurança previstas no artigo 5.º passou a ser encarada como um risco real, com implicações diretas para a credibilidade da dissuasão coletiva num contexto de ameaça russa. Num cenário em que a Rússia lançasse um ataque a um pequeno território da NATO, desafiaria uma resposta da Aliança Atlântica que, a não ser bem-sucedida, poderia, em última instância, significar o colapso da NATO (Giles, 2024).

Durante a campanha presidencial de 2024, Trump antecipou um reposicionamento crítico face à assistência militar à Ucrânia e sugeriu medidas suscetíveis de fragilizar a Aliança, incluindo formas de condicionalidade ao artigo 5.º, a criação de uma NATO a duas velocidades baseada no cumprimento dos 2% do PIB, restrições ao direito de voto aos membros que não cumprissem os compromissos de investimento em defesa ou mesmo a ausência dos EUA dos processos decisórios da Aliança.² Tais cenários alimentaram receios de uma degradação da fiabilidade estratégica dos Estados Unidos – historicamente o alicerce central da defesa europeia – e introduziram incerteza sistémica na arquitetura transatlântica após a eleição de 2024.

Este quadro suscita questões fundamentais: perante a retração estratégica norte-americana e a imprevisibilidade política em Washington, continua a ser realista considerar os EUA um garante de segurança plenamente confiável? E, caso essa garantia se deteriore, quando estará a Europa preparada para assumir um grau mais elevado de autonomia na sua própria defesa?

2 Durante a campanha eleitoral, Trump adotou repetidamente uma posição hostil relativamente aos aliados europeus, avisando-os de que, em caso de um ataque russo, os Estados Unidos não defenderiam os aliados que não tivessem alocado os 2% do PIB em defesa. “Donald Trump again threatens to sacrifice Nato allies to Russia”, *The Guardian*, 15 de fevereiro de 2024. <https://www.theguardian.com/us-news/2024/feb/15/trump-russia-attack-nato-campaign-biden>.

3. A NATO e Trump: A Transformação Estrutural da Relação Transatlântica

Os primeiros meses do segundo mandato de Donald Trump reacenderam dúvidas sobre o papel dos Estados Unidos enquanto garante central da segurança europeia e sustentáculo do internacionalismo liberal pós-1945, alimentando receios de uma possível rutura transatlântica. As apreensões europeias concentravam-se sobretudo em dois cenários: a possibilidade de que o ressentimento de Trump, face ao contributo europeu em matéria de defesa, conduzisse a uma retração estratégica e a um desinvestimento norte-americano na segurança europeia; e a hipótese de uma crise no Indo-Pacífico obrigar a uma redistribuição rápida dos recursos militares dos EUA, reduzindo a prioridade atribuída ao continente europeu.

Nesse contexto, a nova administração adotou uma postura disruptiva face à NATO, insinuando a possibilidade de retirada dos EUA e pondo em causa compromissos tradicionais de defesa coletiva. Esta orientação gerou incerteza quanto à resiliência da Aliança, à postura menos crítica da Administração perante a Rússia e à ambiguidade relativamente ao apoio a Kiev. Sinais iniciais de hostilidade para com aliados europeus e para com o Presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, acompanhados por gestos de aproximação a Moscovo, intensificaram a perceção de erosão do compromisso norte-americano.

As preocupações agravaram-se após a intervenção do vice-presidente J. D. Vance na Conferência de Segurança de Munique, em fevereiro de 2025, onde este descreveu a Europa, e não a Rússia ou a China, como a principal ameaça aos EUA. Argumentando que o “recuo europeu face a alguns dos seus valores fundamentais” representaria um risco para a democracia norte-americana, Vance acusou a Europa de adotar práticas antidemocráticas ao tentar conter o avanço de partidos de extrema-direita (MSC 2025:16). Este discurso aprofundou o fosso ideológico entre Washington e os seus aliados tradicionais, reinterpretando a Europa como potencial adversário.

Pouco antes, o Secretário da Defesa, Pete Hegseth, advertira que a Europa não poderia continuar a contar automaticamente com as garantias de segurança dos EUA, porque “duras realidades estratégicas impedem os Estados Unidos da América de se concentrarem primordialmente na segurança da Europa”, levando os Estados Unidos a já “não tolerar uma relação desequilibrada que incentive a dependência” (CNN 2025). Tal posicionamento refletia uma clara inflexão estratégica, em contraste com a administração Biden, ao interpretar a guerra na Ucrânia como um problema essencialmente europeu e ao procurar desvincular progressivamente os Estados Unidos da segurança europeia.

Ainda em fevereiro, durante a visita do presidente Zelensky à Casa Branca, o presidente e o vice-presidente dos EUA criticaram publicamente o líder ucraniano por alegada inação na resolução do conflito, insinuando que Washington poderia deixar

de considerar o apoio à Ucrânia (CNBC 2025). Esta interação constituiu um momento de particular tensão, reforçando a percepção de instabilidade no compromisso estratégico dos Estados Unidos com a Europa e com a Ucrânia.

A postura disruptiva da administração Trump gerou três grandes incertezas no contexto europeu: primeiro, o risco de um afastamento estrutural dos Estados Unidos da comunidade de segurança transatlântica e do abandono da estratégia de internacionalismo liberal seguida desde 1945; segundo, a possibilidade de uma redução significativa da presença militar norte-americana na Europa e da consequente erosão das garantias de dissuasão, incluindo a nuclear; por último, dúvidas sobre a fiabilidade dos EUA enquanto aliado na contenção da Rússia, numa conjuntura em que a Administração passou a interpretar a Europa mais como competidora do que como parceira estratégica. No seu conjunto, estes fatores alimentavam o cenário de uma potencial rutura transatlântica e de uma transformação estrutural na relação euro-atlântica, com implicações profundas para a coerência geopolítica do Ocidente. Num cenário mais otimista, os Estados Unidos poderiam permanecer apenas como uma potência benevolente que apoia, mas que já não lidera, a arquitetura de segurança europeia (Schmitt, 2025).

A reorientação estratégica dos EUA gerou apreensão quanto ao futuro da NATO e da ordem de segurança euro-atlântica, especialmente perante a possibilidade de uma redução gradual da presença militar norte-americana ou da redistribuição de capacidades para o Indo-Pacífico. A mensagem aos europeus era clara: devem assumir a responsabilidade primária pela sua defesa e reconstruir a sua arquitetura de segurança, de modo a estabelecer uma dissuasão credível contra ameaças híbridas e convencionais. Os Estados Unidos esperam que a Europa assuma um papel mais robusto no apoio à Ucrânia, não apenas humanitário e financeiro, mas também militar, incluindo a aquisição de capacidades americanas através do regime PURL (*Prioritized Ukraine Requirement List*) (Politico, 2025a).

Alguns analistas alertam que uma Europa mais autónoma poderá reduzir os incentivos para alinhar com as preferências norte-americanas, enfraquecendo o valor político-estratégico da Aliança. Como observa Blankenship, “pedir aos aliados que contribuam mais para a sua própria defesa reduz a sua dependência da proteção dos EUA e, consequentemente, os seus incentivos para permanecerem na aliança e continuarem a alinhar as suas políticas com as preferências dos EUA (...). Se Washington espera transferir o fardo da defesa europeia para os seus aliados da NATO, terá mais dificuldade em convencê-los a serem parceiros no que diz respeito à China, por exemplo.” (Blankenship, 2024). Em contraponto, Julianne Smith e Lindsey Ford defendem que o reforço da cooperação entre aliados europeus e parceiros do Indo-Pacífico poderá, na realidade, fortalecer a grande estratégia dos EUA, promovendo a interdependência operacional em áreas como integração industrial de defesa e consciência situacional multidomínio (Smith e Ford, 2025).

4. A Cimeira da Haia: O Arranque do Pilar Europeu na NATO

A cimeira da NATO em Haia, em 24-25 de junho de 2025, assinalou três mudanças importantes: primeiro, foi aprovado o maior programa de rearmamento da Aliança desde o fim da Guerra Fria. No que alguns classificaram como histórico, foi alcançado o acordo “5 por 5”, segundo o qual os aliados europeus se comprometeram a mais do que duplicar as suas despesas de defesa, passando da antiga meta de 2% do PIB para 5% do PIB anualmente até 2035 (NATO, 2025). Em contrapartida, obtiveram uma reafirmação pública do compromisso norte-americano com o artigo 5.º, que consagra a obrigação de todos os Estados-membros prestarem apoio a qualquer aliado que seja alvo de um ataque. A inclusão do apoio militar e financeiro à Ucrânia no cálculo dos 5% do PIB, reforça a integração da Ucrânia na postura de dissuasão euro-atlântica e consolida a sua relação de parceria com a Aliança, apesar de não se enquadrar formalmente como membro pleno.

Segundo, a Cimeira da Haia marcou o início de uma nova fase da Aliança, com o arranque do pilar europeu da NATO, do qual se falava desde o fim da Guerra Fria, mas que nunca chegara a desenvolver-se. O pilar europeu da NATO implica a redistribuição de encargos (*burdenshifting*) entre os Estados Unidos e a Europa; permite uma maior autonomia europeia no planeamento e na aquisição de capacidades; exige mais responsabilidade política e financeira na defesa coletiva; e conduz a uma redefinição das relações NATO-União Europeia (UE) (Raik, 2025). Este modelo permite que a NATO mantenha a sua relevância como organização euro-atlântica central, enquanto promove a capacidade europeia de agir com independência face aos Estados Unidos ao assumir capacidades de defesa efetivas (Duff, 2024). O compromisso dos aliados europeus de investir 5% do PIB em defesa estabelece a base material para um pilar europeu, e, se este for eficazmente implementado, reforça a capacidade de dissuasão independente da Europa.

A revisão da postura de forças norte-americanas na Europa (*US Force Posture Review*) em curso, cuja apresentação é esperada nos próximos meses, deverá provavelmente determinar uma redução do número de tropas, aproximando-o dos níveis anteriores à invasão russa. O ponto crucial, porém, é saber se os Estados Unidos optarão por um recuo gradual e coordenado com os aliados europeus ou se agirão de forma abrupta e unilateral. Um indício de que a transição para uma Aliança mais orientada pela liderança europeia poderá ser menos abrupta do que se temia foi a nomeação do General da Força Aérea dos EUA, Alexis Grynkewich, como comandante supremo da NATO na Europa. A decisão veio após semanas de incerteza sobre se os Estados Unidos iriam reduzir o seu envolvimento na Europa e se continuariam a ocupar o comando do SACEUR – posição tradicionalmente mantida pelos americanos desde a criação da Aliança – ou se o cargo seria transferido para um militar europeu, como indicativo de um distanciamento estratégico dos

EUA. Politicamente, a nomeação foi vista como um sinal político tranquilizador de Washington para os aliados europeus, sublinhando o compromisso dos EUA com a NATO (Reuters, 2025).

O desenvolvimento de um pilar europeu dentro da NATO afirma-se como a via mais eficaz para reduzir vulnerabilidades: se os aliados europeus e o Canadá assumirem a maioria dos requisitos de capacidades definidos nos novos planos regionais da Aliança, a NATO poderá evoluir para uma postura de defesa substancialmente menos dependente das capacidades militares norte-americanas, e das oscilações políticas dos seus decisores (Schmitt 2025). A administração Trump, porém, não clarificou o papel dos Estados Unidos na transição para esta liderança europeia.

Terceiro, a cimeira pode marcar o fim da posição ambígua dos Estados Unidos sobre como veem o papel dos europeus na Aliança, à qual assistimos desde o final da Guerra Fria: por um lado, sucessivos presidentes exigiam aos europeus que partilhassem mais equitativamente os encargos financeiros e militares da Aliança (*burdensharing*) com os EUA e, por outro, cada presidente norte-americano tem-se oposto a uma maior autonomia estratégica europeia que pudesse conduzir a uma emancipação dos aliados europeus. Durante décadas, as tentativas europeias de reforçar a autonomia estratégica (por exemplo, a Política Europeia de Segurança e Defesa no início dos anos 2000) foram recebidas com ambivalência por Washington e contestadas internamente na Europa. O receio de duplicação de capacidades, fratura política ou desalinhamento transatlântico dificultou o avanço de um pilar europeu robusto.³ A conjuntura atual rompe com essa tradição. A combinação entre o retraimento estratégico dos EUA, a incerteza política introduzida pela administração Trump, a guerra da Rússia contra a Ucrânia e a intensificação das ameaças híbridas impõe um imperativo estrutural para que a Europa construa pilar europeu no interior da NATO.

Na realidade, os Estados Unidos tinham alertado os europeus, repetidamente, da necessidade de fazerem mais pela sua defesa ou de caírem na irrelevância estratégica. O antigo secretário da defesa norte-americano, Robert Gates, em princípios de 2010, falou de uma “cultura de desmilitarização na Europa”, uma situação “onde

3 Um exemplo dessa resistência por parte de sucessivas administrações norte-americanas foi o que ficou conhecido como os “3 D”, que a antiga secretária de Estado Madeleine Albright definiu como resposta à nascente Política Europeia de Segurança e Defesa da UE, antecessora da atual Política Comum de Segurança e Defesa, em finais da década de 1990. Os princípios estipulavam que: 1) não poderia ocorrer uma dissociação entre a defesa europeia e a NATO; 2) não poderia ocorrer uma duplicação de estruturas e capacidades; 3) não poderia ocorrer discriminação da UE face a países não membros da União, principalmente no que se referia ao *procurement* de capacidades, nomeadamente às empresas americanas. Secretary of State Madeleine K. Albright (1998). Statement to the North Atlantic Council, US State Department, 8 de dezembro. <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>.

grande parte do público em geral e da classe política são avessos ao uso da força militar e aos riscos que lhe estão associados”. Um ano mais tarde, em junho de 2011, Gates alertava para “um futuro obscuro senão mesmo sombrio para a aliança transatlântica” ao incorrer na “possibilidade muito real de irrelevância militar coletiva” devido à ausência de vontade política e capacidades militares insuficientes (Shanker e Erlanger, 2011).

Nesse mesmo ano, o então secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, criticou a discrepância entre Europa e Estados Unidos na percentagem do PIB alocados à defesa e alertou que a diferença entre as capacidades de defesa de ambos os lados do Atlântico continuaria a aumentar. Entre 2009 e 2010, “as despesas com a defesa dos países europeus membros da NATO diminuíram cerca de 45 mil milhões de dólares – o equivalente a todo o orçamento anual de defesa da Alemanha. De facto, os Aliados da NATO iniciam a nova década mais distantes do que nunca em termos de investimento na defesa. Há dez anos, os Estados Unidos representavam pouco menos de metade da despesa total em defesa dos membros da NATO. Hoje, a participação americana está perto dos 75% – e continuará a crescer” (Rasmussen, 2011).

Por último, os aliados europeus pretendem reduzir a dependência estrutural europeia, alimentada pela dissuasão nuclear americana, pela superioridade tecnológica e pela presença de forças norte-americanas no continente, a qual permitiu que a maioria dos Estados europeus reduzisse drasticamente os seus orçamentos de defesa após 1991. Volvidos 34 anos, e perante a urgência do rearmamento europeu e da recalibração da relação transatlântica, a cimeira da Haia constitui, portanto, um ponto de partida para se desenvolver o pilar europeu da NATO. A concretizar-se, isto corresponderá a uma mudança na balança de poder no seio da Aliança, com os Estados Unidos a deixarem de ser a potência dominante e os aliados europeus, depois de terem reconhecido o fim da ordem pacífica do pós-Guerra Fria e de terem despertado radicalmente para um novo ambiente geopolítico, ao assumirem maior responsabilidade pela própria defesa da Europa. Nesse contexto, a cimeira proporcionou, alívio político e estratégico, mas não ofereceu tempo para complacências (Daehnhardt, 2025a).

5. O Rearmamento Europeu e o Pivô Estratégico da Alemanha

Os aliados europeus estão, assim, a proceder ao rearmamento das suas indústrias de defesa, a diferentes ritmos nacionais, para colmatar lacunas críticas de capacidades e fortalecer a base industrial de defesa europeia. Para o efeito, a União Europeia lançou um conjunto de incentivos para uma defesa europeia mais integrada. O novo instrumento financeiro, SAFE (*Security Action for Europe*), aprovado pelo

Conselho Europeu em maio de 2025, disponibiliza até 150 mil milhões de euros para financiar investimentos urgentes, incentivar aquisições conjuntas e fortalecer a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia, com vista a promover a interoperabilidade e a reduzir a fragmentação dos sistemas nacionais.⁴ Na dimensão institucional, a forma como o SAFE visa aprofundar a interdependência industrial entre a UE e a Aliança Atlântica pode incentivar o avanço do pilar europeu da NATO, mas isso dependerá do modo como a UE equilibra a autonomia industrial com a cooperação transatlântica (Ewers-Peters, 2025).

O SAFE integra-se no Roteiro de Prontidão para a Defesa da UE até 2030, apresentado pela Comissão Europeia em outubro de 2025, que prevê 800 mil milhões de euros destinados ao rearmamento europeu, combinando financiamento nacional, fundos de coesão e apoio do Banco Europeu de Investimento.⁵ As quatro iniciativas centrais deste *Defence Readiness Roadmap 2030*, nomeadamente: 1) Vigilância do flanco leste; 2) Iniciativa Europeia de Defesa dos Drones; 3) Escudo Aéreo Europeu e 4) Escudo Espacial Europeu visam aprofundar a integração da defesa, ampliar a coordenação de aquisições e fortalecer a base industrial europeia. Este Roteiro, anteriormente designado de *ReArm Europe*, tem como objetivo, a longo prazo, assegurar uma transição estratégica em que a Europa avance rumo à autonomia militar, fortalecendo a sua defesa convencional e a capacidade nuclear potencial, mantendo a NATO como eixo central, conquanto com menor dependência do envolvimento militar direto dos Estados Unidos (Clapp et al., 2025).

No contexto da transformação militar europeia, a Alemanha, sob liderança do chanceler Friedrich Merz, assumiu a iniciativa estratégica. Considerando a administração Trump como sendo indiferente em relação à Europa, Merz declarou durante a campanha eleitoral que a sua prioridade seria fortalecer a Europa rapidamente, a fim de reduzir a dependência em relação aos Estados Unidos (Merz, 2025). Merz

4 O SAFE prevê a aquisição de dois tipos de capacidades. As capacidades de categoria 1 incluem munições e mísseis; sistemas de artilharia; sistemas de combate terrestre e de apoio; equipamento para soldados e armas de infantaria; proteção de infraestruturas críticas; cibersegurança; e mobilidade militar. As capacidades de categoria 2 incluem sistemas de defesa aérea e antimísseis; sistemas marítimos de superfície e submarinos; drones e sistemas antidrone; facilitadores estratégicos (como o transporte aéreo estratégico, reabastecimento aéreo); proteção de ativos espaciais; inteligência artificial; guerra eletrônica. Um dos requisitos industriais é que os contratos de aquisição devem garantir que o custo dos componentes originários de fora da UE, dos países da EFTA/EEE e da Ucrânia não exceda 35% do custo estimado dos componentes no produto final.

5 Em março de 2025, a Comissão e o Alto Representante apresentaram o Livro Branco para a Defesa Europeia – Prontidão 2030 (*White Paper for European Defence-Readiness 2030*), complementado pelo Plano *ReArm Europe/Readiness 2030* da Comissão, um pacote de defesa que visa proporcionar incentivos financeiros aos Estados-membros da UE para impulsionar um aumento significativo do investimento em capacidades de defesa.

assumiu uma posição de liderança no espaço euro-atlântico, o que representa uma rutura com a política alemã de segurança e defesa depois de 1990, e demonstra a disposição da Alemanha em assumir um papel mais proeminente na defesa europeia dentro da NATO (Daehnhardt, 2022b e 2025b). Se for concretizada estrategicamente, a nova postura de defesa alemã pode remodelar o equilíbrio de poder dentro da NATO e redefinir a ordem de segurança do continente (Koenig e Schütte 2025; Major e Mölling, 2025; Politico 2025c).

Neste sentido, a coligação vencedora das eleições legislativas de fevereiro de 2025 alterou a constituição para permitir o endividamento direcionado para a defesa, viabilizando empréstimos para fins militares e investimentos substanciais em capacidades defensivas.⁶ Esta medida, sem precedentes, contornou o rígido travão da dívida e introduziu reformas fiscais que flexibilizam os gastos com defesa, condição essencial para fortalecer base industrial de defesa alemã.⁷ Trata-se da reforma mais abrangente da política de defesa alemã desde a Guerra Fria. Para implementar esta visão, a Alemanha criou um fundo de modernização de 500 bilhões de euros destinado a reconstruir a *Bundeswehr*, permitindo que se torne a maior força convencional da Europa e o núcleo da defesa convencional europeia (Major e Mölling, 2025). O sucesso dependerá da execução dos investimentos, das reformas estruturais e da cooperação europeia (Monaghan, 2023). O destacamento de uma brigada blindada permanente na Lituânia evidencia concretamente a projeção do poder alemão e o comprometimento com a defesa coletiva, e poderá possivelmente constituir um modelo para futuros destacamentos de aliados europeus.⁸ No contexto da guerra na Ucrânia, Merz tem adotado uma postura mais ousada do que o seu antecessor, Olaf Scholz, flexibilizando restrições de alcance de armamentos fornecidos e promovendo o desenvolvimento conjunto de sistemas de longo alcance com Kiev.⁹

A nova política de defesa da Alemanha é indissociável das políticas de defesa dos parceiros europeus e dos Estados Unidos da América. Propostas como a extensão do guarda-chuva nuclear francês a outros Estados europeus, avançada pelo presidente francês Emmanuel Macron, foram bem recebidas em Berlim, e indicam um

6 BBC (2025). “Germany votes for historic boost to defence spending”, 18 de março. <https://www.bbc.com/news/articles/c62z6gljv2yo>.

7 POLITICO (2025b). “Germany’s new €377B military wish list”, 25 outubro. <https://www.politico.eu/article/germany-military-wish-list-defense-politics-budget-domestic-industry/>.

8 Rafael Loss (2025). “Blueprints on the border: Germany’s Lithuania deployment may be Europe’s new template”, *European Council on Foreign Relations*, 4 de junho. <https://ecfr.eu/article/blueprints-on-the-border-germanys-lithuania-deployment-may-be-europes-new-template/>.

9 Deutsche Welle (2025). “Germany’s Merz: No more range limits for weapons for Ukraine”, 26 de maio. <https://www.dw.com/en/germanys-merz-no-more-range-limits-for-weapons-to-ukraine/a-72676864>.

movimento rumo a uma maior independência estratégica (Chevreuil e Horschig, 2025). O primeiro-ministro britânico Keir Starmer assinou uma parceria de segurança e defesa do Reino Unido com a UE, garantindo a participação industrial do seu país em programas europeus de desenvolvimento de capacidades militares (Grand, 2025) e a Polónia continua a advogar uma postura mais firme da NATO no seu flanco oriental, com gastos acima de 4% do PIB em defesa (Erlanger, 2025).

6. Desafios Estruturais

O acordo alcançado na cimeira da Aliança, em Haia, consolidou compromissos importantes, mas evidenciou simultaneamente os desafios estruturais que a Europa continua a enfrentar.¹⁰ O caminho para a consolidação de um pilar europeu da NATO¹¹ exigirá, como refere Ivo Daalder, antigo Embaixador dos Estados Unidos na NATO, “três coisas que são atualmente escassas: dinheiro, tempo e cooperação dos EUA” (Daalder, 2025). Daalder ressalta que, mesmo com recursos financeiros e tempo, o sucesso da transição europeia dependerá do apoio ativo dos EUA, pois uma retirada rápida e descoordenada poderia desestabilizar a estrutura integrada construída ao longo de décadas.

O avanço para uma NATO mais europeia não impede, por isso, que persistam desafios estruturais que essa nova dinâmica europeia não poderá ignorar. Alguns destes desafios serão aqui debatidos. Primeiro, serão necessários investimentos substanciais para adquirir as capacidades exigidas, bem como para treinar e equipar devidamente as forças armadas. O financiamento de um pilar europeu não é feito

10 Na realidade, durante décadas, as tentativas europeias de reforçar a autonomia estratégica (por exemplo, a Política Europeia de Segurança e Defesa no início dos anos 2000) foram recebidas com ambivalência por Washington e contestadas internamente na Europa. O receio de duplicação de capacidades, fratura política ou desalinhamento transatlântico dificultou o avanço de um pilar europeu robusto. A conjuntura atual rompe com essa tradição. A combinação entre o retraimento estratégico dos EUA, a incerteza política introduzida pela administração Trump, a guerra total da Rússia contra a Ucrânia e a intensificação das ameaças híbridas criam um imperativo estrutural para que a Europa se torne num polo autónomo de defesa, mesmo no interior da NATO.

11 Durante décadas, as tentativas europeias de reforçar a autonomia estratégica (por exemplo, a Política Europeia de Segurança e Defesa no início dos anos 2000) foram recebidas com ambivalência por Washington e contestadas internamente na Europa. O receio de duplicação de capacidades, fratura política ou desalinhamento transatlântico dificultou o avanço de um pilar europeu robusto. A conjuntura atual rompe com essa tradição. A combinação entre o retraimento estratégico dos EUA, a incerteza política introduzida pela administração Trump, a guerra da Rússia contra a Ucrânia e a intensificação das ameaças híbridas criam um imperativo estrutural para que a Europa um pilar europeu no interior da NATO.

através de um mecanismo único e centralizado, mas depende dos orçamentos nacionais, dos instrumentos da UE e das estruturas multinacionais que, coletivamente, reforçam a participação dos aliados europeus no esforço geral de defesa da NATO. O desafio central reside na forma como os Estados europeus irão financiar, de maneira sustentável, o aumento das despesas de defesa a longo prazo, sobretudo num contexto de inflação e possível recessão, e em saber se conseguirão direcionar esses recursos para aquisições de forma eficaz e verdadeiramente colaborativa (Burilkov et al., 2025). O Relatório Draghi, de setembro de 2024, é explícito quanto à urgência de a defesa europeia assentar em bases consolidadas que garantam a competitividade das empresas e do modelo económico europeu (Draghi, 2024).

Um segundo desafio é a fragmentação industrial e logística. O desenvolvimento de uma capacidade industrial de defesa robusta será crucial para a construção de um pilar europeu dentro da NATO. Mas o panorama da defesa europeia permanece fragmentado no desenvolvimento e na aquisição de capacidades de defesa e inovação. As indústrias de defesa europeias permanecem fragmentadas, com prioridades nacionais divergentes, processos de aquisição inconsistentes e perceções distintas sobre ameaças. A concretização do pilar europeu exige que os Estados europeus forneçam 75-80% das forças necessárias para implementar os planos de defesa regional até 2030, incluindo capacidades críticas como comunicações por satélite e defesas aéreas avançadas (Daalder, 2025). A fragmentação das políticas nacionais de defesa, a dispersão industrial e a limitada interoperabilidade entre diferentes sistemas continuam a impedir que a Europa desenvolva poder militar credível num prazo compatível com os desafios emergentes. Paralelamente, na área da mobilidade militar, crucial para a dissuasão europeia, o progresso tem sido lento tanto na NATO como na UE, uma vez que cada organização tende a considerar que o tema é da responsabilidade da outra. Persistem deficiências na capacidade de movimentar rapidamente forças e abastecimentos em território europeu, em caso de conflito, devido a lacunas nas infraestruturas militares (ferroviária, rodoviária, portuária e logística transfronteiriça), o que impede deslocamentos ágeis de forças da Aliança para o flanco leste (Scazzieri, 2025). Estas deficiências são especialmente acentuadas na Alemanha, placa giratória para a movimentação de tanques, devido ao mau estado das infraestruturas.¹² Para começar a colmatar esta lacuna, a Alemanha, os Países Baixos e a Polónia assinaram um acordo, em fevereiro de 2024, para criar um corredor de ajuda rápida para a Ucrânia e facilitar a futura mobilização no

12 “Verteidigung: so gefährdet die marode Infrastruktur die deutsche Sicherheit”, *T-online*, 8 junho de 2025. https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/militaer-verteidigung/id_100751732/verteidigung-so-gefaehrdet-die-marode-infrastruktur-die-deutsche-sicherheit.html.

flanco leste da NATO.¹³ Em novembro de 2025, a Bélgica, a Chéquia, o Luxemburgo, a Eslováquia e a Lituânia anunciaram que iriam juntar-se à Alemanha, Países Baixos e Polónia para criarem a Região de Mobilidade Militar do Centro-Norte da Europa, com o objetivo de coordenar esforços no desenvolvimento de infraestruturas e monitorização conjuntas, coordenação de movimentos e uma maior partilha de informações.¹⁴ Um primeiro passo para diminuir essas limitações e possibilitar um acordo «Schengen militar», através da definição de uma área na qual armamento e forças armadas podem circular pela zona de livre circulação da UE, foi lançado em 19 de novembro, quando a Comissão Europeia apresentou um documento que visa “criar uma Área de Mobilidade Militar em toda a UE até ao final de 2027 para alcançar progressivamente um «Schengen militar» nas dimensões regulamentar, de infraestruturas e de capacidades”.¹⁵ A iniciativa, lançada pelo comissário europeu para a Defesa e Espaço, Andrius Kubilius, prevê o investimento massivo em centenas de infraestruturas como linhas férreas, portos e pontes, em toda a Europa, incluindo nos países candidatos à UE, nomeadamente a Ucrânia e a Moldova, que a Comissão considera serem cruciais para a integração nas estruturas de transporte militar da UE.

Neste contexto de mudança drástica e de transferência de responsabilidades dos Estados Unidos para os países europeus da NATO, um terceiro desafio é como a Europa vai assegurar o elo transatlântico e o apoio norte-americano: existem pelo menos três dificuldades a ter em conta. Uma primeira dificuldade prende-se com o desenvolvimento de capacidades e como reduzir a dependência europeia de capacidades críticas dos EUA em áreas de facilitadores estratégicos (*strategic enablers*) norte-americanos, como ISR (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*: informações, vigilância e reconhecimento), defesa aérea e antimísseis integrada, reabastecimento ar-ar, ataques de precisão de longo alcance, transporte aéreo estratégico, bem como capacidades cibernéticas e espaciais. A revisão em curso da postura militar norte-americana na Europa, referida anteriormente, incluindo a provável redução de tropas no flanco leste, realça esta vulnerabilidade. Embora o Pentágono afirme

13 Reuters (2024). “Three NATO allies sign deal to speed up military deployments to eastern flank”, 30 de janeiro. <https://www.reuters.com/world/europe/three-nato-allies-sign-deal-speed-up-military-deployments-eastern-flank-2024-01-30/> Euronews. Poland signs ‘military Schengen’ deal alongside Germany and Netherlands, 9 de fevereiro de 2024. <https://www.euronews.com/2024/02/09/poland-signs-military-schengen-deal-alongside-germany-and-netherlands>.

14 Radio Free Europe (2025), “Wider Europe Briefing: Will The EU Be Able To Create A «Military Schengen»?”, 18 de novembro. <https://www.rferl.org/a/wider-europe-jozwiak-military-schengen-eu/33593920.html>.

15 “Commission moves towards «Military Schengen» and transformation of defence industry”, comunicado de imprensa, 19 de novembro de 2025. https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip_25_2724. A iniciativa insere-se no Roteiro ‘EU Defence Industry Transformation Roadmap: Unleashing Disruptive Innovation for Defence Readiness’.

que tais ajustes não deverão afetar o compromisso com a NATO, a substituição dessas capacidades pelos europeus será muito difícil e apenas gradual. Uma segunda dificuldade decorre da concorrência industrial e tecnológica com Estados não europeus, especialmente com os Estados Unidos, o que levanta questões complexas de protecionismo. O desenvolvimento da indústria europeia de defesa e a aquisição de equipamentos europeus colidem frequentemente com os interesses industriais norte-americanos, refletindo décadas de dependência europeia face ao investimento dos EUA e de falta de reciprocidade no acesso aos mercados de armamento (Daehnhardt, 2022a). Ao mesmo tempo, a persistente preferência de muitos países europeus em adquirir equipamento militar norte-americano, israelita ou sul-coreano, através de acordos negociados bilateralmente, continua a dificultar a cooperação industrial europeia e a consolidação de um pilar europeu mais autônomo na NATO. A última dificuldade é que não é líquido que os Estados Unidos não voltem a adotar a atitude ambígua que tiveram durante muito tempo relativamente à defesa europeia e a um pilar europeu dentro da NATO.

Um quarto desafio é o risco de incumprimento. Em Bruxelas, em 5 de junho de 2025, os ministros da Defesa da NATO acordaram um novo conjunto de metas de capacidades para definir a repartição das responsabilidades de cada Estado-membro na implementação dos planos de defesa e comprometeram-se a apresentar relatórios anuais refletindo essa trajetória incremental.¹⁶ No entanto, ainda não está definido como os aliados europeus irão expandir a produção de capacidades de defesa, especialmente em áreas críticas como defesa aérea, sistemas de armas de longo alcance e drones avançados, nem de que forma a cooperação industrial será reforçada. Constrangimentos burocráticos, infraestruturais e de coordenação entre diversos países continuam a desacelerar a transformação militar europeia. Existe, portanto, um risco de que os fundos não sejam utilizados de forma eficiente, que as despesas não consigam colmatar lacunas críticas de capacidade, que os processos de aquisição permaneçam lentos e que haja desequilíbrio entre investimentos em pessoal e equipamentos essenciais. O forte desinvestimento na defesa das últimas três décadas agrava esta situação. Mesmo que os Estados aumentem os orçamentos de defesa, isso não se traduzirá imediatamente na modernização das forças armadas nem na aquisição de novas capacidades, pois prioridades imediatas como recrutamento, atualização salarial, produção de munições e manutenção de arsenais existentes tendem a consumir a maior parte dos recursos. Paralelamente, a modernização do equipamento e a inovação tecnológica exigirão investimentos prolongados e contínuos.

16 NATO (2025). "NATO Defence Ministers agree new capability targets to strengthen the Alliance", 5 de junho. <https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2025/06/05/nato-defence-ministers-agree-new-capability-targets-to-strengthen-the-alliance#:~:text=Meeting%20in%20Brussels%20on%20Thursday,readiness%20for%20years%20to%20come.>

Um quinto desafio é o risco de fragmentação política. A fragmentação política entre os Estados-membros da NATO e da UE, resultante de percepções de ameaça divergentes e níveis distintos de ambição, decorrentes de geografias e registos históricos diferenciados, constitui outro obstáculo à ação estratégica coordenada. Acresce que a UE e os seus Estados-membros ainda estão longe de partilharem uma cultura estratégica comum, condição essencial para avanços significativos na defesa europeia. A ausência de consenso sobre a ameaça russa tem dificultado a definição de uma estratégia comum face à Rússia, e as divergências sobre o relacionamento com a China ou sobre a integração da Ucrânia na NATO são apenas três exemplos que atestam a dificuldade de definição da estratégia futura para a defesa da Europa. As divergências entre países do Sul, países nórdicos ou países do Leste, que se tem observado relativamente à guerra na Ucrânia, estendem-se a outros domínios da segurança europeia e é provável que o gradual retraimento dos Estados Unidos acentue essas divergências (Brattberg 2025).

Um sexto desafio relevante é garantir o apoio da opinião pública e o reforço da resiliência das democracias europeias. O retraimento parcial dos EUA e a intensificação das ameaças híbridas e convencionais colocam os governos europeus perante a dupla dificuldade de, por um lado, consolidar as instituições democráticas e assegurar a coesão social, e, por outro, de desenvolver as suas capacidades de defesa e o apoio à Ucrânia. Quanto à resiliência democrática, destaca-se a questão da preparação societal, em consonância com as recomendações do relatório Niinistö, apresentado pelo antigo presidente da Finlândia ao Parlamento Europeu em outubro de 2024. O documento defende uma abordagem *whole-of-society*, integrando estruturas civis e militares, e desenvolvida em complementaridade com a NATO (Niinistö, 2024). Mas esta abordagem pressupõe uma mudança profunda na mentalidade das sociedades europeias, passando de uma lógica predominantemente orientada para a paz – historicamente fundadora do projeto de integração europeia – para uma abordagem que reconheça a guerra como possibilidade real, exigindo o reforço sistemático das defesas europeias para a poder evitar. O “código genético” da UE, assente em conceitos como “anti-hegemonia”, “dividendos da paz”, “potência civil” ou “potência normativa”, que pressupunha um ambiente de paz, encontra-se em transformação desde a invasão russa da Ucrânia, com o fim da inocência estratégica europeia ou o início de um “acordar estratégico” sem precedentes. Como sintetizou o chanceler Merz, a Europa “não está em guerra, mas também já não está em paz” (Merz, 2025). A percepção de um contínuo estado de insegurança, entre a paz e a guerra, sentida cada vez mais entre os cidadãos europeus, não é partilhada desta forma pelos americanos.

O sétimo desafio, a médio-longo prazo, pouco contemplado, é a reabertura do debate sobre uma eventual dissuasão nuclear europeia (Freedman, 2025). Antes da invasão da Ucrânia, em 2022, este tema permanecia amplamente marginalizado no

debate político e estratégico, em grande parte devido à sensibilidade política associada ao armamento nuclear e à dependência estrutural da garantia de segurança dos Estados Unidos. Desde a Guerra Fria, os Estados Unidos tinham acordos de partilha nuclear com alguns países europeus, entre os quais a Alemanha e a Itália, garantindo a dissuasão nuclear à Europa através de acordos nos quais os Estados Unidos, proprietários do armamento nuclear, deliberavam sobre a autorização do uso da arma nuclear, ao passo que a *“host nation”*, país no qual as armas americanas estavam estacionadas, detinha o controlo sobre a aeronave que transportava o armamento. Esses acordos ainda são válidos, mas a agressão russa e a subsequente deterioração do ambiente de segurança, no continente europeu, conferiram urgência à discussão sobre se alguns países europeus devem desenvolver armamento nuclear. Num cenário de eventual redução da presença militar norte-americana no continente, os Estados Unidos poderão optar por manter ou ajustar a sua garantia nuclear. A possibilidade de uma retração dessa garantia seria particularmente disruptiva, pois privaria a Europa do principal elemento estabilizador que tem sustentado a repartição cooperativa dos encargos de defesa no quadro transatlântico. Tal cenário reforçaria a necessidade de explorar alternativas internas que assegurem a credibilidade da dissuasão europeia. Entre as opções possíveis discutidas por analistas encontra-se um sistema desenvolvido e gerido coletivamente pelos Estados-membros dotados de capacidades tecnológicas e industriais relevantes, por enquanto, apenas o Reino Unido e a França; ou um mecanismo de controlo rotativo ou partilhado (Bollfrass, 2025; Chevreuil e Horschig, 2025; Vicente, 2025). É certo que este tema continuará a ser controverso, e a discussão sobre a possibilidade de países como a Alemanha, a Polónia, ou outros virem a desenvolver armamento nuclear, está apenas no início.

7. O Pilar Europeu da NATO

Na trajetória da transformação militar europeia, com vista a enfrentar estes desafios acima enunciados, a construção de um pilar europeu na NATO representa, por isso, a resposta mais pragmática – embora limitada – para reduzir as vulnerabilidades estratégicas europeias e preservar um equilíbrio político entre o fortalecimento da defesa da UE e a manutenção de sinergias com a NATO (Bergmann, 2024; Bond, 2025; Howorth, 2025; Marrone, 2024; Ringsmose e Webber, 2020; Tardy, 2025). Para que um pilar europeu da NATO possa desenvolver-se, serão necessárias medidas específicas que tenham em conta a integração industrial e padronização de capacidades que permitam a crescente interoperabilidade dos diferentes sistemas; o planeamento operacional conjunto com metas vinculativas; o reforço da dimensão europeia da dissuasão, em estreita coordenação com a França e o Reino Unido; a delimitação

funcional de tarefas entre a NATO e a UE, para garantir complementaridade e evitar redundâncias; e, finalmente, o financiamento sustentável ligado ao cumprimento de compromissos plurianuais de investimento, que assegurem previsibilidade e continuidade. Se implementadas, estas medidas permitirão reduzir a dependência estrutural em relação aos EUA, reforçar a resiliência europeia e estabilizar a arquitetura de segurança transatlântica, num período de profunda transformação geopolítica. Sem avanços nestas áreas, a ambição de um pilar europeu permanecerá vulnerável à mesma fragilidade estratégica que procura superar.

Num cenário a longo prazo, um pilar europeu na NATO poderia significar que a Europa assume a responsabilidade de defender a Europa, especialmente contra a Rússia. Os EUA continuariam a fazer parte da NATO, mas a Europa não dependeria das tropas americanas estacionadas na Europa para manter a dissuasão; tropas europeias constituiriam a primeira linha de defesa ao longo do flanco oriental da NATO, na região do Báltico, Polónia e Roménia e aí colocariam a maioria das forças convencionais de dissuasão, brigadas blindadas, defesa aérea, artilharia. Um pilar europeu poderia assentar na criação de um Conselho de Segurança Europeu que definisse a direção estratégica e constituísse o órgão de decisão de alto nível capaz de tomar decisões rapidamente, constituído por membros permanentes como a França, a Alemanha, o Reino Unido, a Itália, a Polónia e membros rotativos entre os restantes membros.

Um pilar europeu poderia ter uma estrutura de comando europeia integrada na NATO, por exemplo, um Vice-Comandante Supremo Aliado Europeu (Vice-SACEUR) europeu com autoridade operacional sobre as forças na Europa, apoiado por um quartel-general operacional europeu para gerir operações no teatro europeu, mas subordinado ao comando do SACEUR (Howorth, 2025). Um pilar europeu poderia ter uma força militar permanente europeia, por exemplo, brigadas pesadas e brigadas de reação rápida, uma rede de defesa aérea e antimísseis, como Patriot e IRIS-T, que constituísse um sistema europeu unificado de defesa aérea e antimísseis, grupos aéreos e navais europeus. Um pilar europeu deveria desenvolver um sistema de ISR (inteligência, vigilância, reconhecimento) europeu autónomo, que reduzisse a dependência estrutural dos facilitadores estratégicos dos EUA, sustentado num sistema de satélites de reconhecimento e em drones de longa autonomia europeus, bem como numa rede unificada de defesa aérea e antimísseis.

Um pilar europeu também deveria ter um quadro unificado da indústria de defesa europeia que assegurasse a crescente interoperabilidade dos sistemas nacionais e criasse *stocks* europeus partilhados de munições e linhas de produção. Esse pilar construiria ainda um «Schengen Militar» para o movimento rápido de tropas e poderia, no futuro, incluir um sistema de dissuasão nuclear europeu, que aproximasse a dissuasão nuclear da França e do Reino Unido e assentasse num grupo de planeamento nuclear europeu da NATO, mas este elemento permanece hipotético,

até porque a possibilidade de constituição de novas potências nucleares europeias, como a Alemanha ou a Polónia, seria contestada pelos parceiros europeus e pelos Estados Unidos.

Por último, um pilar europeu na NATO deveria integrar o Reino Unido, a Noruega e os Estados da NATO não pertencentes à UE, porque aquele deve integrar todos os países europeus e não apenas os Estados membros da União Europeia (Bond, 2025). Por agora, contudo, prevalecem diferentes modelos sobre a configuração de um pilar europeu da NATO. Entre as três principais potências europeias, a Alemanha, a França e o Reino Unido, há posições diferentes no que se refere ao que o pilar deve ser. A Alemanha pretende fortalecer a NATO, através da dotação de capacidades mais fortes à UE. Por seu turno, a França considera que a Europa deve ser estrategicamente autónoma, dentro da NATO. O Reino Unido, por fim, aceita que a Europa fortaleça a NATO mas não a UE. A Alemanha considera essencial manter os EUA envolvidos enquanto o pilar europeu se constitui, ao passo que a França pretende reduzir a dependência dos EUA e assegurar que a Europa possa agir sozinha, se necessário; o Reino Unido pretende manter a NATO como centro da segurança europeia e garantir uma forte liderança dos Estados Unidos na Aliança, juntamente com o Reino Unido. Num cenário futuro, a relação entre a Europa e os Estados Unidos oscila entre uma Europa que poderá um dia “substituir” o domínio dos EUA na NATO (Howorth, 2025) e uma Europa que deve reforçar a NATO, para que os EUA possam manter-se empenhados – mas com menos encargos (Bergmann, 2025).

8. Conclusão

A NATO e a defesa europeia enfrentam um cenário complexo, marcado pela fragmentação política, industrial e estratégica, ao mesmo tempo que se deparam com desafios estruturais e externos crescentes. A construção de um pilar europeu dentro da NATO, a consolidação da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia da UE e a modernização das capacidades militares não podem ser dissociadas do fortalecimento da resiliência democrática, da coesão social e da mudança de mentalidade das sociedades europeias, em relação à segurança e à prevenção da guerra.

Embora os novos compromissos orçamentais e os instrumentos de inovação representem avanços significativos, a eficácia da defesa europeia depende de coordenação política, harmonização estratégica e implementação operacional consistente. A fragmentação interna, tanto entre Estados-membros como entre instituições europeias, permanece um obstáculo central, dificultando a construção de uma capacidade europeia significativa sem comprometer a complementaridade com a NATO.

O sucesso da transformação militar europeia dependerá da capacidade de integrar compromissos financeiros, inovação tecnológica, interoperabilidade operacional e mudança cultural, através de uma estratégia coerente, capaz de responder às ameaças geopolíticas atuais e futuras, garantindo a estabilidade e a segurança do continente num período de crescente incerteza global. E dependerá de como os aliados europeus e os Estados Unidos irão navegar a recalibragem da relação transatlântica, no seio da NATO.

Bibliografia

- BBC (2025). “Germany votes for historic boost to defence spending”, 18 de março. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/c62z6gljv2yo>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Bergmann, M. (2024). “A more European NATO”, *Foreign Affairs*, 21 de março. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/europe/more-european-nato>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Bergmann, M. e Svendsen, O. (2025). “How Europe can defend itself with less America”, Center for Strategic and International Studies, 8 de outubro. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/how-europe-can-defend-itself-less-america>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Blankenship, B. (2024). “Managing the Dilemmas of Alliance Burden Sharing”, *The Washington Quarterly*, 47:1, 41-61, DOI: 10.1080/0163660X.2024.2323898.
- Brattberg, E. (2025). “The Impact of Evolving Threat Perceptions on the Transatlantic Alliance”, *Insights Papers*, RUSI, 6 de novembro. Disponível em: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/insights-papers/impact-evolving-threat-perceptions-transatlantic-alliance>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Bollfrass, A.K. (2025). “A new European nuclear deterrent would not be a quick fix”, IISS, 2 de maio. Disponível em: <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2025/05/a-new-european-nuclear-deterrent-would-not-be-a-quick-fix/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Bond, I. (2025). “NATO Summit 2025: Time to build a proper European pillar?”, *Centre for European Reform*, 2 de junho. Disponível em: <https://www.cer.eu/insights/nato-summit-2025-time-build-proper-european-pillar>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Burilkov, A. et al. (2025). “Fit for war by 2030? European rearmament efforts vis-à-vis Russia”, Kiel Institute for the World Economy and Bruegel, 3, 1 de junho. Disponível em: https://www.kielinstitut.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/eef51261-68bf-4883-b1e9-ed0fb74a92ed-Kiel_Report_no3.pdf. [Acedido em 19 de novembro de 2025].

- Clapp, S., Höflmayer, M., Lazarou, E. e Pari, M. (2025). “ReArm Europe Plan/Readiness 2030”, *European Parliamentary Research Service*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI\(2025\)769566_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf). [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Chevreuil, A. e Horschig, D. (2025). “Can France and the United Kingdom Replace the U.S. Nuclear Umbrella?”, 4 de março. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/can-france-and-united-kingdom-replace-us-nuclear-umbrella>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- CNBC (2025). “Zelensky’s meeting with Trump and Vance unravels into na extraordinary clash”, 28 de fevereiro. Disponível em: <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/zelenskyy-trump-white-house-russia-peace-talks-rare-earth-minerals-rcna194118>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- CNN (2025). “Hegseth rules out NATO membership for Ukraine and says Europe must be responsible for country’s security”, 12 de fevereiro. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2025/02/12/politics/hegseth-ukraine-rules-out-nato-membership>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Cohen, R. (2025). “A Europe in Emotional Shock Grapples With a New Era”, *New York Times*, 8 de março. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2025/03/08/world/europe/trump-putin-russia-europe.html>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Daalder, I. H. (2025). “NATO without America”, *Foreign Affairs*, 15 de abril. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/nato-without-america>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Daehnhardt, P. (2025a). “Relief, but no time for complacency”, *IDN Brief*, julho.
- Daehnhardt, P. (2025b). “Die Zeitenwende von außen betrachtet: hohe Führungserwartung an Deutschland”. In Michael Bartscher, Stefan Hansen e Michael Rohschürmann (eds). *Die Zeitenwende – sicherheitspolitischer Kulturwandel in der Bundesrepublik Deutschland? Implikationen einer, Normalisierung’ auf Gesellschaft und Bundeswehr*, Wiesbaden: Springer Verlag, 359-391. DOI: 10.1007/978-3-658-48044-8_23.
- Daehnhardt, P. (2022a). ‘NATO’s new Strategic Concept and the EU’s Strategic Compass face reality: Euro-Atlantic security and defense in the context of the war in Ukraine’, *Atlantisch Perspectief*, 4, Vol.46, 7-11. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/48732617.pdf>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Daehnhardt, P. (2022b). “Zeitenwende: a Alemanha, a NATO e a Segurança Europeia”, *IDN Cadernos*, Nº 48, 1-97. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idn-cadernos/Documents/2022/IDN_Cadernos_48_TextoIntegral.pdf. [Acedido em 19 de novembro de 2025]

- Draghi, M., (2024). The Future of European Competitiveness: Part A, A competitiveness strategy for Europe and Part B, In-depth analysis and recommendations, setembro, European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Duff, A. (2024). "NATO and the European Union. Bridging the gap". Discussion paper, European Policy Center, 13 de maio. Disponível em: <https://d1xp398qalq39s.cloudfront.net/content/NATO.pdf>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Erlanger, S. (2025). "Why Poland Wants All of Europe to Do More to Defend Itself", New York Times, 7 de maio. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2025/05/07/world/europe/poland-nato-defense-spending.html>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- European Commission (2025). "Commission moves towards «Military Schengen» and transformation of defence industry", comunicado de imprensa, 19 de novembro de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2724. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Ewers-peters, N. M. (2025). "EU-NATO cooperation reloaded: the impact of European strategic autonomy", *Defence Studies*, 23 de setembro. DOI: 10.1080/14702436.2025.2562975.
- Fairness, T. e Benoit, B. (2024). "Europe Has a Painful Choice: War vs. Welfare", *Wall Street Journal*, 14 de setembro. Disponível em: <https://www.wsj.com/world/europe/europe-has-a-painful-choice-war-vs-welfare-41e9e7f7>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Freedman, L. (2025). "Europe's Nuclear Deterrent: The Here and Now", *Survival*, 67:3, 7-24, DOI: 10.1080/00396338.2025.2508078.
- Gaspar, C. (2023). "As Consequências Estratégicas da Guerra Russo-Ucraniana" Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 52, outubro, 8-76.
- Giles, K. (2024). *Who will Defend Europe? An Awakened Russia and a Sleeping Continent*. Londres: Hurst & Company.
- Grand, C. (2025). "Channelling security: A new era for EU-UK defence cooperation", European Council on Foreign Relations, 19 de maio. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/channelling-security-a-new-era-for-eu-uk-defence-cooperation/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Howorth, J. (2025). "European Defence and NATO: From Competition to Co-operation to Replacement?", *Journal of Common Market Studies*, 63, 156-168. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.70010>.
- Koenig, N. e Schütte, L. (2025). "Don't Dodge Dilemmas Three Tests for German Leadership in European Defense", Munich Security Conference, Analysis 4. Disponível em: <https://securityconference.org/en/publications/analyses/dont-dodge-dilemmas-german-leadership-in-european-defense/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].

- Loss, R. (2025). "Blueprints on the border: Germany's Lithuania deployment may be Europe's new template", *European Council on Foreign Relations*, 4 de junho. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/blueprints-on-the-border-germanys-lithuania-deployment-may-be-europes-new-template/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Major, C. e Mölling, C. (2025). "Germany's Strategic Reckoning: Finally Ready to Assume Leadership", *Insights*, German Marshall Fund, 16 de maio. Disponível em: <https://www.gmfus.org/news/germanys-strategic-reckoning-finally-ready-assume-leadership>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Marrone, A. (2024). "A Europe-Led NATO to Guarantee European Security: The Time Has Come", *Aspenia Online*, 31 de maio. Disponível em: <https://aspensiaonline.it/a-europe-led-nato-to-guarantee-european-security-the-time-has-come/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Merz, F. (2025). "Speech by Federal Chancellor Merz in the General Debate," Berlin: The Federal Government, 9 de julho. Disponível em: <https://www.bundesregierung.de/bre-g-en/news/chancel-lor-merz-general-debate-2363668>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Monaghan, S. (2023). "Solving Europe's Defense Dilemma: Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation," *CSIS Briefs*, CSIS, 1 de março. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/solving-europes-defense-dilemma-overcoming-challenges-european-defense-cooperation>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- MSC (2025). Munich Security Conference 2025 Speech by JD Vance and Selected Reactions, ed. by Benedict Franke, 15-24. Disponível em: https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/2025/Selected_Key_Speeches_Vol._II/MS_C_Speeches_2025_Vol2_Ansicht_gek%C3%BCrzt.pdf. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- NATO (2025): Hague Summit Declaration, North Atlantic Council, 25 de junho. Disponível em: <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration>. [Acedido em 24 de novembro de 2025].
- Niinistö, S. (2024). "Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness", European Commission, outubro. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?file-name=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Pistorius, B. (2025). "Über Demokratie in Europa: Pistorius tritt Vance-Aussagen energisch entgegen", 14 de fevereiro. Disponível em: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/pistorius-rede-vance-demokratie-europa-5889426>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Politico (2025a). "Pressure mounts on NATO allies to go all-in on Trump arms scheme for Ukraine", 15 de outubro. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/pressure-mounts-nato-allies-go-all-in-us-trump-arms-scheme-ukraine/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].

- Politico (2025b). “Germany’s new €377B military wish list”, 25 outubro. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/germany-military-wish-list-defense-politics-budget-domestic-industry/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Politico (2025c). “Germany’s rearmament upends Europe’s power balance”, 12 de novembro. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/germany-rearmament-upends-europes-power-balance-military/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]
- Raik, K. (2025). “From Burdensharing to Burdenshifting? Europe at Pains to Adapt to the Changing Transatlantic Alliance”, International Centre for Defence and Security, 24 de março. Disponível em: <https://icds.ee/en/from-burden-sharing-to-burden-shifting-europe-at-pains-to-adapt-to-the-changing-transatlantic-alliance/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Rasmussen, A. F. (2011). “Building security in an age of austerity”, Keynote speech, Munich Security Conference, 4 de fevereiro. Disponível em: <https://www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2011/02/04/building-security-in-an-age-of-austerity>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Reuters (2025). “New NATO commander stresses unity at handover ceremony”, 4 de julho. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/new-nato-commander-stresses-unity-handover-ceremony-2025-07-04/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Rhode, B. (2024). “Europe without America”, *Survival*, 66(2), abril-maio, 7-18. <https://doi.org/10.1080/00396338.2024.2332054>.
- Ringsmose, J. e Webber, M. (2020). “Hedging Their Bets? The Case for a European Pillar in NATO”, *Defence Studies*, 20(4), 295-317. <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1823835>.
- “SAFE: Council Adopts €150 Billion Boost for Joint Procurement on European Security and Defence”, Council of the EU, 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/05/27/safe-council-adopts-150-billion-boost-for-joint-procurement-on-european-security-and-defence/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Scazzieri, L. (2025). “The Road to Readiness: how the EU can strengthen militar mobility”, *Brief 25*, EUISS, outubro. Disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/2025-10/Brief_2025-25_Military%20mobility_1.pdf. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Schmitt, O. (2025). “Defending Europe: A new crisis of foundations”, *Politique Étrangère*, 3, 77-89. Disponível em: <https://shs.cairn.info/journal-politique-etrangere-2025-3-page-77?lang=en>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Shanker, T. e Erlanger, S. (2011). “Blunt U.S. Warning Reveals Deep Strains in NATO”, *The New York Times*, 11 junho. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11nato.html>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].

- Smith, J. e Ford, L. (2025). "The New Eurasian Order. America must link its Atlantic and Pacific Strategies", *Foreign Affairs*. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/new-eurasian-order-smith-ford>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Tardy, T. (2025). "The European pillar of NATO: What French leadership?", *Institut Jacques Delors*, 15 de janeiro. Disponível em: <https://institutdelors.eu/en/publications/the-european-pillar-of-nato/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- The Guardian (2024). "Donald Trump again threatens to sacrifice Nato allies to Russia", 15 de fevereiro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2024/feb/15/trump-russia-attack-nato-campaign-biden>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- US State Department (1998). Secretary of State Madeleine K. Albright. Statement to the North Atlantic Council, 8 de dezembro. Disponível em: <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Vicente, A. (2025). "European Nuclear Deterrent: With or Without NATO?", *Wilfried Martens Centre*, 12 de junho. Disponível em: <https://www.martenscentre.eu/blog/european-nuclear-deterrent-with-or-without-nato/>. [Acedido em 19 de novembro de 2025].
- Wolff, G. B., Steinbach, A. e Zettelmeyer, J. (2025). "The Governance and Funding of European Rearmament", *Policy Brief*, Bruegel, 7 de abril. Disponível em: <https://www.bruegel.org/policy-brief/governance-and-funding-european-rearmament>. [Acedido em 19 de novembro de 2025]

O ReArm Europe/Prontidão 2030 e os Limites da Autonomia Estratégica: Uma Perspetiva Geoeconómica sobre Inovação, Financiamento e Soberania Tecnológica na UE

Manuel Gomes Samuel

Auditor do Curso de Defesa Nacional (IDN, 2015).

Resumo

Este ensaio analisa os desafios e implicações geoeconómicas da nova estratégia europeia de defesa, centrada na meta do investimento de 5% do PIB no setor militar, como acordado na Cimeira da NATO de junho de 2025. Partindo da hipótese de que este objetivo só poderá ser atingido com uma reestruturação económica e regulatória profunda que acelere significativamente o crescimento económico, o texto explora os riscos de um rearmamento sem base financeira, as condições estruturais para um esforço sustentável, e a importância de garantir a soberania tecnológica e industrial da Europa. Propõem-se três cenários estratégicos para o futuro da política europeia de defesa, reforçando a urgência de uma abordagem integrada entre defesa, inovação, incentivos ao empreendedorismo, política fiscal e comércio internacional.

Palavras-chave: *ReArm Europe/Readiness 2030; Geoeconomia; Inovação; Soberania Tecnológica; Regulamentação; Defesa Europeia.*

Abstract

ReArm Europe/Readiness 2030 and the Limits of Strategic Autonomy: A Geoeconomic Perspective on Innovation, Financing, and Technological Sovereignty in the EU

This essay analyzes the geoeconomic challenges and implications of the new European defense strategy, centered on the 5% of GDP investment target agreed at the 2025 NATO Summit. Based on the hypothesis that this goal can only be achieved through a profound economic and regulatory overhaul that will considerably boost economic growth, the text explores the risks of rearmament without financial foundation, the structural conditions for a sustainable effort, and the importance of securing Europe's technological and industrial sovereignty. Three strategic scenarios for the future of European defense policy are presented, reinforcing the urgency of an integrated approach linking defense, innovation, business incentives, fiscal policy, and external trade.

Keywords: *ReArm Europe/Readiness 2030; Geoeconomics; Innovation; Technological Sovereignty; Regulation; European Defense.*

Artigo recebido: 12.08.2025

Aprovado: 24.10.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.172.02>

1. Introdução

A Cimeira da NATO realizada na Haia, em junho de 2025, representa uma inflexão histórica na arquitetura de segurança e defesa da Europa. Pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria, os Estados europeus – muitos dos quais membros da União Europeia – comprometeram-se a aumentar os seus gastos com a segurança e defesa até 5% do PIB. Esta decisão, consagrada no comunicado final da Cimeira (NATO, 2025), surge num contexto de múltiplas ameaças: a persistência da guerra na Ucrânia, a crescente assertividade da China no Indo-Pacífico, o colapso das garantias multilaterais do pós-Guerra Fria e, sobretudo, a incerteza quanto à fiabilidade futura dos Estados Unidos como garante da segurança europeia. Como salientaram Moravcsik (2024) e Kagan (2023), a possível reeleição de Donald Trump para um novo mandato, como veio a confirmar-se pouco tempo depois, reforçava o imperativo de uma autonomia estratégica europeia efetiva, e não meramente retórica.¹

Esta viragem geopolítica coincide com uma transição tecnológica disruptiva, marcada pela militarização de tecnologias emergentes como a inteligência artificial (IA), a computação quântica, os drones autónomos, a ciberdefesa e os sistemas de guerra cognitiva. A guerra contemporânea, como ilustrado nos conflitos da Ucrânia e de Gaza, é definida menos por tanques e mais por dados, algoritmos e capacidades adaptativas. Autores como Jean-Baptiste Jeangène Vilmer (2022) e Frank Sauer (2021) sublinham que a disrupção tecnológica está a transformar os conceitos tradicionais de dissuasão e projeção de poder.² Neste novo contexto, a supremacia militar depende crescentemente da capacidade de integrar as inovações tecnológicas num contexto de produção industrial escalável.

Segundo o relatório da Agência Europeia de Defesa (EDA, 2024), mais de 70% dos sistemas que determinarão o campo de batalha até 2040 serão de uso dual (civil-militar).³ A convergência entre os setores tecnológicos e militares exige uma capacidade de financiamento e inovação que transcende os modelos orçamentais tradicionais. Contudo, a Europa encontra-se em desvantagem: segundo o relatório da McKinsey & Company (2024), as *startups* de IA na Europa captam menos de 7%

1 Ver também: Biscop, Sven (2020). *Europe and Trump: Strategic Autonomy at Last?* Egmont Institute. Este autor argumenta que a imprevisibilidade dos EUA sob Trump acelerou o debate europeu sobre a autonomia estratégica, especialmente em França e na Alemanha.

2 Jeangène Vilmer, J.-B. (2022). *La Guerre Cognitive*; Sauer, F. (2021). *Autonomous Weapons and the Future of War*. Ambos os autores alertam para a substituição progressiva da força bruta por capacidades cognitivas, cibernéticas e algorítmicas.

3 As tecnologias *dual-use* são inovações com aplicação simultânea nos domínios civil e militar, como inteligência artificial, drones ou semicondutores. São consideradas estratégicas por reforçarem a soberania tecnológica e o tecido industrial.

do capital de risco global, contrastando com os 45% nos Estados Unidos e os 22% na China. Esta lacuna tecnológica e financeira coloca em causa a possibilidade de autonomia real.

Acresce que as próprias regras que regem o espaço económico europeu têm inibido a criação de ecossistemas tecnológicos de defesa competitivos. O *AI Act* aprovado pela UE (2024) – embora baseado em princípios éticos importantes – tem sido criticado por autores como Andrea Renda (CEPS, 2024) e pela European AI Alliance por ser excessivamente restritivo e dificultar a escalabilidade dos modelos europeus de IA. Este peso normativo, aliado à ausência de um verdadeiro mercado único de capitais, limita a capacidade da Europa em competir no tabuleiro da soberania tecnológica.

Neste quadro, a decisão de rearmar a Europa não pode ser analisada apenas sob a ótica militar ou securitária. Está em causa uma transformação estrutural do papel da Europa na ordem internacional. A política de segurança e defesa torna-se aqui o catalisador de uma geoestratégia económica que obriga a repensar as bases do modelo europeu. Como afirmou Josep Borrell, ex-Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e para a Política de Segurança, “sem soberania tecnológica, não há autonomia estratégica” (EU External Action Service, 2023). A Europa encontra-se, assim, perante um dilema existencial: ou lidera uma revolução geoeconómica que sustente o seu esforço de defesa com meios próprios, ou resigna-se a uma posição periférica, dependente, sobretudo, dos EUA. O objetivo deste ensaio é justamente demonstrar que, sem uma transformação profunda do modelo económico europeu – nomeadamente ao nível da desregulamentação, da união fiscal e do aprofundamento do mercado de capitais –, o projeto *ReArm Europe* será insustentável. Esta tese ecoa os diagnósticos de autores como Edward Luttwak (1990), que defendem que a geoeconomia é o verdadeiro terreno de disputa do poder internacional.⁴ Mais do que aumentar o orçamento da defesa, trata-se de repensar os fundamentos estruturais da soberania europeia. O esforço orçamental de 5% do PIB apenas terá efeitos positivos se for acompanhado por reformas profundas que libertem o potencial inovador, financeiro e industrial do continente. Sem isso, o projeto poderá levar não à autonomia estratégica, mas a uma nova forma de dependência assimétrica, como tem sido alertado nos relatórios do EU Institute for Security Studies (EUISS, 2024). Ao longo deste ensaio, argumentar-se-á que a geoeconomia é o eixo invisível da autonomia estratégica. Discutiremos o contexto da decisão política, os desafios económicos, os riscos de uma corrida ao armamento sem base produtiva e as condições para uma revolução estruturante. Concluiremos com uma

4 Luttwak, Edward N. (1990). “From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce.” *The National Interest*, n.º 20. Luttwak argumenta que, no mundo pós-Guerra Fria, o conflito entre potências passa cada vez mais por instrumentos económicos e comerciais.

reflexão sobre o que está verdadeiramente em jogo: não apenas a segurança da Europa, mas o seu lugar na nova ordem multipolar baseada na soberania tecnológica, na integração industrial e na capacidade de agir com autonomia num sistema internacional em recomposição.

2. O Contexto Atual: O *Rearm Europe*/Prontidão 2030 e o Paradigma da Inovação

O compromisso dos Estados-membros da NATO com a meta de 5% do PIB na defesa não surgiu de repente. Resulta de uma longa evolução das exigências transatlânticas em matéria de partilha de encargos, iniciada após a Guerra Fria e intensificada desde a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014. Já na Cimeira de Gales (2014), os aliados tinham acordado elevar gradualmente os seus orçamentos de defesa para 2% do PIB – meta que, em 2023, apenas nove dos 31 membros da Aliança tinham atingido (NATO, 2024).⁵ Os Estados Unidos, tradicionalmente responsáveis por mais de 70% da despesa total da NATO, intensificaram a pressão sobre os parceiros europeus, em especial durante as administrações de Donald Trump e Joe Biden, apelando a uma maior autonomia e responsabilidade coletiva (Hamilton, 2020; Sloan, 2021).

O salto para os 5%, agora alvo de forte pressão por parte da segunda administração Trump, representa uma rutura não só quantitativa, mas também qualitativa: pela primeira vez, os países europeus enfrentam o desafio de construir uma base industrial de defesa tecnologicamente avançada, capaz de sustentar o esforço de rearmamento de forma autossuficiente. A decisão traduz uma tentativa de reequilibrar a relação transatlântica e de reduzir a vulnerabilidade estratégica face à possibilidade de retração do apoio norte-americano. Tal movimento exige repensar a arquitetura de segurança europeia, passando de uma postura reativa para uma lógica de projeção e inovação (Howorth, 2019).

Esta transição ocorre num contexto marcado pelo fim da era da indústria militar tradicional. Como observam Mary Kaldor (1999) e Chris Coker (2021), o conflito moderno é cada vez mais definido pela desmaterialização da guerra, pelo protagonismo de atores não-estatais e pelo domínio do ciberespaço. A nova tipologia de guerra – descrita como “guerra algorítmica” por vários autores, nomeadamente Kissinger et al. (2021) e Jean-Baptiste Jeangène Vilmer (2022) – depende da inteligência artificial, dos sistemas autónomos, da computação quântica, do *blockchain*,

5 Ver NATO (2023). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*. Dados oficiais revelam que, em 2023, apenas EUA, Reino Unido, Polónia, Estónia, Lituânia, Letónia, Grécia, Hungria e Eslováquia atingiram a meta dos 2%, com a média europeia situada nos 1,7% do PIB.

dos sensores distribuídos e da superioridade na gestão de dados em tempo real (Boulanin et al., SIPRI, 2023).⁶

No entanto, a Europa apresenta sérias lacunas nestas áreas. O relatório *Technology Gaps in European Defence* (EDA, 2024) da Agência Europeia de Defesa identifica fragilidades estruturais em setores como semicondutores, serviços de computação em nuvem com soberania digital, IA generativa e sensores de nova geração. A dependência da Europa face a fornecedores estrangeiros – sobretudo norte-americanos – na área da computação e da vigilância por satélite compromete a soberania digital do continente (Vestager, 2023).

O *AI Act* da União Europeia (2025), apesar de ser pioneiro no quadro regulatório global, foi criticado por entidades como o European AI Forum e o Center for Data Innovation por dificultar a escalabilidade das *startups* europeias, ao impor obrigações de *compliance* e *due diligence* dispendiosas e complexas. Em contraste, os EUA têm beneficiado de ecossistemas mais ágeis e do apoio direto do setor público à inovação militar, como demonstram os programas da Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) e os contratos do Pentágono com empresas como a Palantir e a Anduril (Khan, 2022). Já a China avança num paradigma totalmente distinto, no qual a regulação é subordinada à estratégia industrial do governo. Através de planos como o *Made in China 2025* e de subsídios diretos às empresas de alta tecnologia, o Estado chinês impulsiona ecossistemas locais de inovação com uma clareza de propósito ausente no modelo europeu – que, embora preocupado com os riscos, muitas vezes se torna refém da própria prudência.

Além disso, a fragmentação do mercado de capitais europeu limita a mobilização de recursos privados para tecnologias de duplo uso. A Comissão Europeia (2024), no seu relatório sobre a União dos Mercados de Capitais, destaca que o financiamento em capital de risco na Europa representa apenas cerca de 15% do volume observado nos EUA. Esta escassez de capital é especialmente grave no setor da defesa, onde os riscos normativos e reputacionais afastam investidores institucionais (Bruegel, 2023).⁷

No domínio dos drones e da robótica, a Europa permanece atrás das potências concorrentes. Enquanto os EUA e a China investem massivamente em plataformas letais autónomas (LAWS) e em sistemas táticos integrados, o projeto *Eurodrone*, liderado pela Airbus, Leonardo e Dassault, continua a enfrentar atrasos e restrições orçamentais (EDA, 2024). A indústria europeia de robótica militar, ainda muito

6 Ver Boulanin, V. et al. (2023). *AI and the Future of Conflict*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). O relatório detalha como os algoritmos de *machine learning*, os sistemas *edge computing* e a *cloud* militar são já determinantes nas atuais operações de comando e controlo.

7 Ver Bruegel Policy Brief (2023). *Europe's Venture Capital Gap: Why Defence Tech Struggles to Scale*. O estudo aponta a ausência de um verdadeiro Defense Investment Vehicle europeu como um dos principais entraves ao desenvolvimento de tecnologias militares.

dependente de *spin-offs* universitários e projetos-piloto, carece de coordenação política e financiamento estratégico (Fiott, EUISS, 2023).

Como conclui Daniela Schwarzer (ECFR, 2022), a autonomia estratégica europeia só será alcançada através de uma “aliança entre a inovação e o poder fiscal”, capaz de articular investimento público, regulamentação inteligente e cooperação industrial transnacional. O *ReArm Europe* representa, neste sentido, não apenas um esforço militar, mas um teste de stress institucional para o projeto europeu.

A Europa precisa de assumir a inovação como um instrumento de soberania. Tal como sublinham Nye e Welch (2021), na nova ordem internacional a vantagem não será garantida pela superioridade numérica ou territorial, mas pela capacidade de gerar, adaptar e aplicar conhecimento tecnológico de forma rápida e coordenada.

3. Os Riscos de Uma Corrida ao Rearmamento Sem Base Económica

O compromisso de elevar os gastos com defesa até 5% do PIB, representa uma ruptura sem precedentes no equilíbrio orçamental dos Estados europeus. Esta decisão estratégica coloca pressões particularmente elevadas sobre as finanças públicas de países com elevada rigidez estrutural, baixa margem fiscal e níveis críticos de endividamento. Itália, Grécia, Portugal, Espanha e Bélgica exibem rácios de dívida pública superiores a 100% do PIB, com Itália a atingir os 144%, Grécia os 167% e Portugal cerca de 112% (Eurostat, 2024).⁸ Num contexto de quase estagnação económica, taxas de juro relativamente elevadas e envelhecimento demográfico, o aumento abrupto da despesa militar poderá representar um risco sistémico para a sustentabilidade das finanças públicas.

A experiência da crise da dívida soberana entre 2010 e 2013 continua a ser uma referência obrigatória. Durante esse período, vários países da periferia da zona euro foram obrigados a implementar programas de ajustamento estrutural impostos pela troika (Comissão Europeia, BCE e FMI), o que resultou em cortes drásticos na despesa pública, aumento do desemprego, emigração jovem e enfraquecimento do Estado social. A literatura económica é clara quanto aos custos sociais e políticos dessas medidas. Mark Blyth (2013) descreve a austeridade como uma “ideia perigosa” que destruiu a coesão social sem resolver as causas estruturais da crise.⁹ Adam Tooze (2018) argumenta que a resposta europeia à crise foi excessivamente

8 Ver Eurostat (2024). *Government finance statistics*. Última atualização trimestral disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat>. Os dados incluem a dívida bruta consolidada em percentagem do PIB no final do primeiro trimestre de 2024.

9 Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press. Este autor defende que as medidas de austeridade resultam mais de opções ideológicas do que de imperativos económicos comprovados.

ortodoxa e negligenciou os impactos políticos da deslegitimação institucional. A estrutura da despesa pública na maioria dos países europeus é altamente rígida. Gastos com pensões, saúde e educação representam cerca de dois terços dos orçamentos nacionais, sobretudo em economias com população envelhecida (OCDE, 2023). A compressão desta despesa – essencial para financiar um novo ciclo de rearmamento – pode gerar forte oposição pública, greves, perda de legitimidade democrática e polarização política. Países com sistemas de proteção social universais e partidos populistas em ascensão poderão ver os seus governos cair perante uma perceção generalizada de prioridades erradas.

O risco de contágio financeiro é também real. Paul De Grauwe (2012) demonstrou que a zona euro, ao carecer de um verdadeiro orçamento comum e de instrumentos de mutualização de risco, é vulnerável a ataques especulativos¹⁰. Barry Eichengreen (2015) sublinha que as crises de confiança nos mercados de dívida soberana, mesmo que inicialmente localizadas, rapidamente se espalham através dos mecanismos de integração monetária e financeira. Um aumento simultâneo da despesa militar sem mecanismos de compensação comuns poderá acionar reacções negativas dos mercados, elevando os *spreads* da dívida e reduzindo a margem de manobra fiscal dos Estados mais frágeis.

Por conseguinte, a possibilidade de uma nova crise de dívida na periferia da zona euro – desencadeada pelo enorme aumento dos orçamentos de defesa – não pode ser descartada. Segundo o FMI (2024), a resiliência orçamental de várias economias europeias está no limite, com elevada exposição a choques externos e dependência de refinanciamento nos mercados secundários. A pressão para equilibrar aumentos orçamentais com as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento poderá forçar cortes em áreas sensíveis ou o adiamento de reformas estruturais essenciais.

Adicionalmente, há o risco de *crowding out*: a canalização de recursos para a defesa pode excluir investimentos públicos e privados em setores críticos como a educação, a ciência, a energia e a transição digital. Paul Krugman (2022) salienta que, em contextos de fraco crescimento e elevada dívida, o investimento estatal mal orientado pode ter retornos marginais negativos e agravar a estagnação. A teoria da soma nula – onde o aumento de um setor implica perdas noutra área – ganha atualidade se o crescimento potencial da economia permanecer deprimido.

Do ponto de vista histórico, o caso soviético é emblemático. Durante as décadas de 1970 e 1980, a URSS canalizou entre 12% e 15% do seu PIB para a defesa, sacrificando a inovação civil, o consumo interno e a produtividade industrial. Segundo Mark Harrison (2003), este esforço excessivo contribuiu para a estagnação económica e

10 De Grauwe, P. (2012). *The Governance of a Fragile Eurozone*. CEPS Policy Brief. O autor argumenta que a arquitetura incompleta da zona euro amplia a vulnerabilidade dos países mais frágeis perante choques externos ou em face de incertezas e volatilidade nos mercados financeiros.

para o colapso do regime.¹¹ A lição para a Europa é clara: rearmar sem uma base produtiva diversificada e resiliente pode enfraquecer, e não fortalecer, a soberania da União.

A literatura sobre a economia da defesa também aponta para a importância de considerar o “multiplicador fiscal” do investimento militar. Embora alguns autores, como Benoît Cœuré (BIS, 2023), reconheçam que os gastos militares podem ter efeitos contracíclicos em economias estagnadas, outros alertam para o facto de que esses investimentos, quando não ancorados na capacidade produtiva interna, geram fugas de capital e aumentam a subordinação externa. A compra de armamento a fornecedores extraeuropeus, nomeadamente norte-americanos, reduz o efeito multiplicador interno e agrava os défices externos (Hartley e Sandler, 2007).

Daí a importância da criação do Fundo Europeu de Defesa, estabelecido em 2017. O Fundo começou a operar em 2021 e visa acelerar o esforço de rearmamento, evitar distorções entre Estados-membros e promover economias de escala. No entanto, financia apenas projetos de inovação em tecnologias *dual-use*, excluindo programas estritamente militares. Acresce que o seu orçamento – €8 mil milhões para o período 2021-2027 – tornou-se hoje marginal face às necessidades decorrentes do programa *ReArm Europe*. A Comissão Europeia estima que apenas 2% dos projetos de inovação nas áreas da segurança e defesa recebem financiamento do Fundo, devido a critérios excessivamente rígidos e à fragmentação burocrática (Fiott, EUISS, 2023). Por outro lado, o Fundo não tem acesso direto a investimento institucional (exemplo: fundos de pensões, *venture capital*), ao contrário de modelos como o DARPA nos EUA. A reforma do Fundo, dotando-o de garantias soberanas conjuntas e mecanismos de securitização de ativos, nomeadamente títulos garantidos por contratos de defesa, permitiria superar as suas atuais limitações. Essa evolução, inspirada no *NextGenerationEU* (Pisani-Ferry e Zettelmeyer, 2020), exigiria uma revisão do Quadro Financeiro Plurianual para além de 2027.

Finalmente, é importante reconhecer o risco político associado a uma estratégia de rearmamento descoordenada. A imposição de metas orçamentais elevadas sem mecanismos de solidariedade europeia pode alimentar sentimentos nacionalistas, anti-europeus e anti-democráticos. Como observou Dani Rodrik (2011), a perda de espaço de manobra política dos Estados sem compensações institucionais supranacionais eficazes conduz à erosão da legitimidade democrática. O desafio europeu não é apenas económico ou militar: é profundamente político.

11 Harrison, M. (2003). “The Political Economy of a Soviet Military-Industrial Complex.” *Comparative Economic Studies*, Vol. 45, No. 3. O autor descreve como o esforço militar excessivo comprometeu a produtividade total dos fatores e a competitividade da economia soviética.

4. A Revolução Necessária: Condições para Um *Rearm Europe*/Prontidão 2030 Sustentável

Perante o risco de uma derrapagem orçamental ou de uma nova crise da dívida soberana, a única forma de tornar o projeto *ReArm Europe* viável é através de uma transformação estrutural do modelo económico europeu. Esta transformação deve assentar em três pilares principais: desregulamentação inteligente, união dos mercados de capitais e coordenação fiscal estratégica.

O primeiro pilar diz respeito à necessidade de eliminar os entraves à inovação. A literatura sobre crescimento endógeno (Romer, 1990; Aghion e Howitt, 2009) é clara: a produtividade depende da capacidade de gerar e difundir inovação tecnológica. Na Europa, essa capacidade encontra-se cerceada por um excesso de regulamentação, procedimentos burocráticos complexos e uma cultura de aversão ao risco. O Relatório Anual do European Innovation Scoreboard (2024) confirma que, apesar dos elevados níveis de investimento público, a UE continua atrás dos EUA e da China em inovação disruptiva.

O segundo pilar centra-se na criação de uma verdadeira União de Mercados de Capitais. A fragmentação dos mercados financeiros europeus impede a mobilização de financiamento privado em escala. Como destaca Philippon (2019), o mercado financeiro europeu é menos eficiente, mais caro e menos competitivo do que o americano. O *Capital Markets Union Progress Report* da Comissão Europeia (2024) reconhece que, sem instrumentos comuns de financiamento, as *startups* e *scale-ups* europeias de defesa e tecnologia continuarão a ser adquiridas por capitais extraeuropeus, muitas vezes norte-americanos ou chineses. A criação de veículos europeus de investimento estratégico, como o *European Sovereignty Fund*,¹² proposto por Thierry Breton, seria um passo fundamental para canalizar poupança interna para sectores críticos, corrigir assimetrias no acesso ao financiamento e evitar a contínua perda de ativos tecnológicos para potências externas com mercados de capitais mais integrados e agressivos. Tal fundo permitiria reforçar a autonomia estratégica europeia e dar escala ao esforço de reindustrialização impulsionado pelo *ReArm Europe* (Bruegel, 2023).

O terceiro pilar é a coordenação fiscal. O atual quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento impõe limites rígidos ao défice e à dívida, muitas vezes incompatíveis com o tipo de investimento de longo prazo exigido pelo rearmamento e pela transição tecnológica. Vários economistas têm defendido a reformulação dessas regras para distinguir claramente entre despesa corrente e despesa de

12 European Commission (2023). *European Sovereignty Fund – Proposal for a Regulation*. A proposta visa criar um mecanismo de financiamento europeu para apoiar setores estratégicos como semicondutores, inteligência artificial, baterias elétricas, *cloud* soberana e defesa avançada.

investimento estratégico (Blanchard, Leandro e Zettelmeyer, 2021).¹³ A adoção de um orçamento europeu capaz de absorver choques e de direcionar investimento estratégico implicaria abandonar a rigidez fiscal que caracteriza o atual modelo europeu – como defende Jean Pisani-Ferry no contexto das transições verde e digital.¹⁴ A inclusão do investimento em defesa e tecnologia entre as *Golden Rules* orçamentais permitiria escapar à armadilha da austeridade.

A integração destas três dimensões tornaria possível financiar uma verdadeira agenda de *dual-use innovation*. Exemplos incluem IA generativa aplicada a sistemas de comando e controlo, semicondutores para comunicações seguras, cibersegurança baseada em encriptação quântica e *cloud computing* soberana. Estas tecnologias não só reforçariam a capacidade militar da Europa, como também a sua competitividade industrial global (Mazzucato, 2013; Boucher e Delaporte, 2022).

Adicionalmente, é fundamental articular esta transformação com as políticas de transição ecológica e digital, já previstas no *European Green Deal* e no programa *Digital Europe*. Como argumenta Mariana Mazzucato, o Estado deve agir como catalisador e impulsionador de projetos públicos ambiciosos, orientando o mercado para objetivos estratégicos (Mazzucato, 2018). O *ReArm Europe* pode ser uma dessas ambições – desde que o financiamento, a inovação e a fiscalidade sejam concebidos de forma integrada.

Esta revolução exige também vontade política. A governação económica da zona euro permanece dominada por uma lógica intergovernamental condicionada por limitações à mutualização de riscos e à ação coordenada. A criação de instrumentos orçamentais partilhados, como um verdadeiro orçamento da zona euro, seria decisiva para tornar viável uma estratégia de reindustrialização e rearmamento soberano (Draghi e Macron, 2023).

Neste contexto, as propostas do Relatório Draghi (2024) oferecem uma base estratégica coerente com a visão delineada neste capítulo. Draghi sublinha que sem uma ação coordenada a nível europeu, com instrumentos comuns de financiamento e uma abordagem integrada à inovação e à produtividade, a Europa arrisca-se a estagnar. A sua estratégia apoia-se em três frentes fundamentais: (i) a criação de um fundo europeu de soberania industrial, com capacidade para mobilizar capital em larga escala para setores críticos; (ii) a construção efetiva de uma União dos

13 Blanchard, O., Leandro, Á., e Zettelmeyer, J. (2021). *Revisiting the EU Fiscal Framework: Rationale, Pitfalls, and Options*. Bruegel Policy Contribution. O estudo propõe a substituição das regras centradas em défices nominais por critérios estruturais mais compatíveis com o crescimento e investimento.

14 Pisani-Ferry em *Fiscal Policy for the Green and Digital Transition*, Bruegel Policy Contribution (2023) sublinha que a rigidez fiscal atual inibe o investimento público necessário para transições estruturais e defende uma abordagem mais flexível e adaptativa.

Mercados de Capitais, de modo a canalizar poupança privada para o investimento produtivo; e (iii) a revisão das regras orçamentais europeias para permitir uma maior flexibilidade fiscal orientada ao investimento estratégico. Draghi propõe ainda o reforço da capacidade administrativa e técnica da Comissão Europeia para implementar estas políticas, defendendo uma governação mais centralizada em matérias económicas da União. O alinhamento entre estas recomendações e os pilares propostos no presente ensaio evidencia que o *ReArm Europe* só será exequível se ancorado numa transformação profunda da arquitetura económica europeia – uma transformação que exige não apenas recursos, mas também visão política e coragem institucional.

5. Geoeconomia da Soberania: O Que Está Verdadeiramente em Jogo

Para além dos desafios orçamentais e institucionais, o verdadeiro significado do *ReArm Europe* reside na sua dimensão geoeconómica. O esforço de rearmamento europeu não é apenas uma resposta às ameaças externas; é também uma batalha pelo posicionamento estratégico da Europa numa nova ordem internacional multipolar, marcada pela competição tecnológica e pela instrumentalização do comércio e da inovação como instrumentos de poder.

A eleição de Donald Trump em 2016 e o regresso à linha dominante da política republicana, reforçado com a sua reeleição em 2024, revelam uma visão profundamente transacional da segurança transatlântica. Segundo autores como Robert Kagan (2018) e Thomas Wright (2020), Trump sempre encarou a NATO menos como uma aliança de valores e mais como uma estrutura assimétrica de trocas comerciais: os EUA fornecem segurança, os europeus devem pagar por ela. A sua pressão constante para que os aliados aumentem os gastos com a defesa culminou, paradoxalmente, não apenas no reforço orçamental europeu, mas também na criação de uma nova subordinação económica.

Ao impulsionar os europeus a investir mais em defesa sem, ao mesmo tempo, promover a sua autonomia industrial, Trump está abertamente a favorecer a indústria americana de armamento. Como documenta o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, 2024), as exportações de material militar dos EUA para a Europa aumentaram 42% entre 2019 e 2024, com destaque para sistemas de defesa antiaérea, drones e sensores táticos baseados na IA. Empresas como Raytheon, Lockheed Martin e Northrop Grumman beneficiam diretamente desta expansão – e da incapacidade europeia de produzir alternativas em tempo útil. A estratégia de Trump ilustra perfeitamente a tese de Luttwak (1990): controlar as redes de valor tecnológico é a nova forma de exercer poder.

Este fenómeno ilustra o conceito de *geo-economic entrapment* descrito por Mark Leonard (2021):¹⁵ ao forçar os europeus a comprar equipamento militar americano para cumprir metas estabelecidas nos fóruns multilaterais, Washington aprofunda a vulnerabilidade estratégica de Bruxelas em relação aos seus interesses comerciais. A competição na área da IA é o campo mais evidente desta lógica. Enquanto os EUA lideram com empresas como a Palantir, a Anduril ou a OpenAI, a Europa luta com *startups* subfinanciadas e severamente reguladas (Zuboff, 2019; Brunnermeier et al., 2021).

No campo dos drones e da robótica militar, a desvantagem europeia é particularmente visível. O atraso do projeto *Eurodrone* contrasta com a dinâmica e agilidade dos fabricantes norte-americanos, que se reflete hoje em dia num crescimento exponencial de produção e utilização de UAVs com capacidades de decisão autónoma assistida pela IA. Segundo Andrea Gilli e Mauro Gilli (2020), a supremacia tecnológica americana assenta na interligação entre I&D militar, universidades de ponta e capital de risco privado. A Europa, ao fragmentar os seus recursos e insistir em regras rígidas de concorrência, continua incapaz de replicar o modelo norte-americano.

A soberania, neste quadro, deve ser entendida no sentido geoeconómico: não se trata apenas de decidir autonomamente, mas de produzir, inovar e distribuir com autonomia. Como sustenta Joseph Nye (2004), o poder do século XXI é uma combinação de força militar (*hard power*), atratividade normativa (*soft power*) e capacidades tecnológicas (*smart power*). A Europa dispõe do segundo, ambiciona o primeiro, mas está a perder o terceiro. E sem capacidades tecnológicas próprias, o esforço militar europeu corre o risco de reforçar os seus rivais e não os seus aliados.

A estratégia americana pós-2016 pode ser interpretada como um exercício sofisticado de *realpolitik* comercial: não apenas induziu os seus aliados a gastar mais em defesa, como redirecionou esses recursos financeiros para a sua própria base industrial. O National Defense Strategy dos EUA (DoD, 2022) já previa a utilização da superioridade em tecnologias emergentes como vantagem competitiva e como instrumento de influência sobre aliados e adversários. Donald Trump tem por objectivo acelerar essa tendência.

15 O conceito de *geo-economic entrapment* foi desenvolvido por Mark Leonard na obra *The Age of Unpeace* (2021), onde argumenta que, numa era marcada por interdependência profunda entre Estados, os laços económicos – outrora instrumentos de estabilidade – transformaram-se em fontes de vulnerabilidade estratégica. Leonard defende que esta “armadilhagem geoeconómica” ocorre quando os países não conseguem desvincular-se de relações económicas com rivais sistémicos (por exemplo, os EUA em relação à China), mesmo quando essas ligações comprometem a sua autonomia política ou segurança nacional.

Neste contexto, o verdadeiro desafio para a Europa é evitar transformar-se numa *consumer economy of security*, dependente de tecnologias exógenas e incapaz de definir a sua própria estratégia. A soberania exige não apenas investimento, mas uma visão clara sobre como transformar esse investimento em capacidades endógenas, exportáveis e interoperáveis com os parceiros, mas não subordinadas a eles.

6. Conclusão: Cenários Para a Autonomia Estratégica Europeia

O projeto *ReArm Europe* representa uma encruzilhada histórica para o continente europeu. A sua ambição é louvável: transformar a Europa numa potência estratégica autónoma, capaz de se defender, inovar e agir com independência num sistema internacional em recomposição. Mas a concretização dessa ambição exige muito mais do que vontade política e aumentos orçamentais. Requer uma verdadeira revolução estrutural ou, numa linguagem já em desuso mas pertinente, uma reengenharia profunda das capacidades económicas, industriais e financeiras da União Europeia.

Este ensaio visa demonstrar que, sem reformas estruturais profundas – desde a flexibilização e redução normativa até à integração dos mercados financeiros – o esforço de rearmamento poderá revelar-se contraproducente: não só insustentável financeiramente, mas geopoliticamente desfavorável, aprofundando a dependência tecnológica e industrial face aos Estados Unidos.

Para ancorar esta reflexão final numa abordagem estratégica, apresentamos a seguir três cenários de planeamento geoestratégico até 2035. Estes cenários, inspirados em métodos de *foresight* aplicados por instituições como o EU Institute for Security Studies (EUISS, 2023)¹⁶, a RAND Corporation (2021) e a NATO Strategic Foresight Analysis (2022), permitem mapear os futuros possíveis da política de defesa e da autonomia estratégica europeia.

Cenário 1: Continuidade e assimetria

A Europa cumpre progressivamente as metas orçamentais da Cimeira de Haia de 2025, mas continua a adquirir sistemas de defesa e tecnologia de terceiros países, principalmente dos EUA. A indústria europeia de defesa permanece fragmentada e lenta, incapaz de competir com os gigantes americanos e chineses. As tecnologias

16 EUISS – European Union Institute for Security Studies (2023). *What if...? Scanning the Future of European Security and Defence*. Paris: EUISS. Conjunto de cenários estratégicos desenvolvidos para orientar políticas públicas de defesa e segurança na UE.

emergentes (IA militar, sensores, drones, semicondutores) continuam a ser importadas. Este cenário reforça o *hard power* europeu, mas aprofunda a submissão estratégica. A NATO continua forte, mas a UE mantém um papel subalterno na definição das agendas globais.

Fontes relevantes: SIPRI (2024), RAND (2021), NATO SFA (2022), Biscop (2021).

Cenário 2: Autonomia regulatória e inovadora

Impulsionada por uma reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento e pela reformulação do Fundo Europeu de Defesa, a Europa reduz e flexibiliza a sua regulamentação, promove *hubs* tecnológicos de duplo uso e integra a defesa no contexto do *Green Deal* e da *Digital Europe*. O investimento em IA, semicondutores e cibersegurança aumenta de forma coordenada. O mercado de capitais europeu é consolidado. A UE torna-se exportadora de equipamentos e serviços de defesa. A sua presença internacional reforça-se.

Fontes relevantes: Bruegel (2023), Blanchard et al. (2021), Fiott (2023), European Commission (2024).

Cenário 3: Fragmentação e crise de sustentabilidade

As tensões políticas internas na UE bloqueiam a criação de mecanismos comuns de financiamento. O aumento das despesas de defesa gera instabilidade orçamental, nomeadamente no sul da Europa. Países como Itália, Portugal e Grécia veem os seus rácios de dívida pública crescer perigosamente. Os mercados financeiros reagem negativamente, agravando o custo do financiamento. A contestação social aumenta. A indústria europeia de defesa entra em colapso parcial. A dependência de armamento externo torna-se estrutural.

Fontes relevantes: Eurostat (2024), Tooze (2018), De Grauwe (2012), OECD (2023).

A revolução regulatória e o vínculo estratégico com África

Independentemente dos cenários acima descritos, há um fator crítico para o sucesso europeu que atravessa todas as variáveis: o acesso seguro e competitivo a matérias-primas estratégicas. Elementos como terras raras, cobalto, lítio, grafite e níquel são indispensáveis para a produção de chips, baterias, motores, munições inteligentes e

sensores de nova geração. Neste campo, a Europa encontra-se perigosamente vulnerável, como documenta o *Critical Raw Materials Act* da Comissão Europeia (2023)¹⁷. Mais de 60% do cobalto mundial provém da República Democrática do Congo, enquanto grande parte da refinação e processamento está nas mãos da China (IEA, 2022). Esta sujeição coloca em risco a soberania industrial europeia. O fortalecimento de vínculos estratégicos com países africanos produtores de matérias-primas é, assim, vital. Contudo, como argumentam autores como Sanou (2021) e Signé (2022), as empresas europeias enfrentam grandes obstáculos para operar em África devido ao excesso de regulamentação europeia – nomeadamente em matéria de *compliance*, anti-branqueamento de capitais (AML/CFT), e taxonomia de investimentos sustentáveis.¹⁸

A simplificação e flexibilização do quadro jurídico-financeiro europeu é, portanto, não apenas uma questão de eficiência económica interna, mas uma condição *sine qua non* para a projecção externa da Europa enquanto ator industrial e estratégico. Tal como sugerido pelo European Council on Foreign Relations (ECFR, 2024), a criação de um “Canal Verde Africano”¹⁹ – mecanismo de facilitação financeira e diplomática para investimento europeu em África – permitiria desbloquear o acesso a matérias-primas, apoiar o setor privado africano e reduzir a influência da China e da Rússia naquele continente.

Esta agenda exige uma visão integrada. Como sublinha Charles Michel (2023), “não há autonomia estratégica europeia sem uma política africana ambiciosa e sustentável”. Neste sentido, a geoeconomia da defesa deve incluir uma geopolítica dos recursos, um novo contrato com o setor privado europeu e uma diplomacia orientada para a criação de cadeias de valor euro-africanas. A cooperação em segurança marítima, combate ao terrorismo e capacitação tecnológica deve andar a par com parcerias económicas estruturantes.

Reengenharia para a soberania

A hipótese central deste ensaio mantém-se: sem uma transformação económica profunda baseada na redução e simplificação normativa, na união fiscal e no reforço dos

17 European Commission (2023). *Critical Raw Materials Act*. Brussels. Documento-chave que identifica 34 matérias-primas críticas para a autonomia estratégica europeia e propõe metas de extração, refinação e reciclagem dentro da UE.

18 Signé, L. (2022). *Africa's Fourth Industrial Revolution: The Path to Inclusive Development*. Brookings Institution. O autor sublinha os desafios impostos pelo excesso de regulação europeia às empresas que pretendem operar em África.

19 European Council on Foreign Relations (2024). *Europe's Green Channels: A Strategy for African Raw Materials*. ECFR Policy Brief. O relatório propõe a criação de um “Canal Verde Africano” como via estratégica para garantir o acesso europeu a matérias-primas essenciais.

mecanismos financeiros comuns – em particular a união dos mercados de capitais – a Europa arrisca-se a não conseguir atingir o objetivo de investir 5% do PIB em defesa sem colapsar economicamente – e acabará por aprofundar a sua subordinação aos EUA e à Ásia.

O projeto *ReArm Europe*/Prontidão 2030 só será bem-sucedido se for entendido como parte integrante de um novo contrato geoeconómico europeu, assente em:

- regulamentação inteligente e orientada para resultados;
- inovação *dual-use* como motor da competitividade industrial;
- uma diplomacia económica ativa, nomeadamente no continente africano;
- e uma governação fiscal europeia adaptada ao século XXI.

Sem esta reformulação estrutural, a Europa correrá o risco de investir massivamente em defesa apenas para descobrir, uma vez mais, que está a financiar a supremacia de outros.

Bibliografia

- Aghion, P. and Howitt, P. (2009) *The Economics of Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Binns, R., Veale, M., Van Kleek, M. and Shadbolt, N. (2023) *The AI Act and Its Discontents*, European Law Journal.
- Blanchard, O., Leandro, A. and Zettelmeyer, J. (2021) *Redesigning EU Fiscal Rules*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Blanchard, O., Leandro, Á. and Zettelmeyer, J. (2021) *Revisiting the EU Fiscal Framework: Rationale, Pitfalls, and Options*. Brussels: Bruegel.
- Blanchard, O., Leandro, Á. and Zettelmeyer, J. (2021) *Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*. Washington, DC: PIIE.
- Biscop, Sven (2020). *Europe and Trump: Strategic Autonomy at Last?* Egmont Institute
- Blyth, M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Boucher, S. and Delaporte, M. (2022) *European Dual-Use Innovation: The Missing Link*. Paris: EUISS.
- Boulanin, V. et al. (2023) *Responsible Artificial Intelligence in Military Applications: Challenges and Pathways*. Stockholm: SIPRI.
- Bruegel (2023) *A Sovereignty Fund for Europe: How and Why*. Brussels: Bruegel.
- Bruegel (2023) *Europe's Venture Capital Gap in Dual-Use Technologies*. Brussels: Bruegel.
- Capital Markets Union Progress Report (2024) Brussels: European Commission.

- Coker, C. (2021) *Why War?* Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe, P. (2012) *The Governance of a Fragile Eurozone*. Brussels: CEPS.
- DoD – U.S. Department of Defense (2022) *U.S. National Defense Strategy*. Washington, DC: DoD.
- Draghi, M. and Macron, E. (2023) *Europe Must Act Now or Become Irrelevant*, Financial Times, 12 March.
- ECFR (2024) *Europe and Africa: Strategic Partnership or Missed Opportunity?* Brussels: European Council on Foreign Relations.
- EDA – European Defence Agency (2024) *Technology Gaps in European Defence*. Brussels: EDA.
- EUISS (2023) *Strategic Foresight 2035: Towards a More Autonomous Europe*. Paris: EUISS.
- Eichengreen, B. (2015) *Hall of Mirrors: The Great Depression, the Great Recession, and the Uses-and Misuses-of History*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2023) *Critical Raw Materials Act*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2024) *Capital Markets Union Progress Report*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2024) *Green Deal Industrial Plan*. Brussels: European Commission.
- European Innovation Scoreboard (2024) Brussels: European Commission.
- Eurostat (2024) *General Government Gross Debt – Annual Data*. Brussels: European Commission.
- Fiott, D. (2023) *Defence Innovation and the European Defence Fund*. Paris: EU Institute for Security Studies (EUISS)
- Fiott, D. (2023) *Defence Innovation and the European Union*. Paris: EU Institute for Security Studies (EUISS)
- Gilli, A. and Gilli, M. (2020) ‘The Diffusion of Drone Warfare’, *Security Studies*, 29(5), pp. 755-786.
- Gilli, A. and Gilli, M. (2020) ‘Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation’, *International Security*, 45(2), pp. 141-189.
- Hamilton, D. (2020) *The Transatlantic Bargain at Risk*. Washington, DC: Foreign Policy Institute.
- Harrison, M. (2003) *Accounting for War: Soviet Production, Employment, and the Defence Burden, 1940-1980*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Howorth, J. (2019) *Strategic Autonomy and EU Defence Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- IEA – International Energy Agency (2022) *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. Paris: IEA.
- Jeangène Vilmer, J.-B. (2022) *La guerre algorithmique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Kagan, R. (2018) *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*. New York: Knopf.
- Kaldor, M. (1999) *New and Old Wars*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Khan, S. (2022) *AI and the Future of Conflict: Lessons from DARPA*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kissinger, H., Schmidt, E. and Huttenlocher, D. (2021) *The Age of AI: And Our Human Future*. New York: Little, Brown and Company.
- Krugman, P. (2022) *The Return of Fiscal Policy*, *The New York Times*, Economic Review.
- Leonard, M. (2021) *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*. London: Bantam Press.
- Luttwak, E. (1990) *From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*, *The National Interest*, (20), pp. 17-23.
- Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2018) *Mission-Oriented Research & Innovation in the EU: A Problem-Solving Approach*. Brussels: European Commission.
- Michel, C. (2023) *Speech on Strategic Autonomy and Africa*. Brussels: European Council.
- Morel, L. (2022) *A Capital Union for a Defence Union*, CEPS Policy Insight.
- NATO (2022) *Strategic Foresight Analysis*. Brussels: NATO Publications.
- NATO (2024) *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)*. Brussels: NATO Publications.
- NATO (2025) *Haia Summit Communiqué*. Brussels: NATO Publications.
- Nye, J. S. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs.
- Nye, J. S. (2021) *Do Morals Matter? Presidents and Foreign Policy from FDR to Trump*. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, J. S. and Welch, D. (2021) *Understanding Global Conflict and Cooperation*. London: Pearson.
- OCDE (2023) *Government at a Glance: Europe*. Paris: OECD Publishing.

- Philippon, T. (2019) *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pisani-Ferry, J. (2023) *Fiscal Policy for the Green and Digital Transition*, Bruegel Policy Contribution, (09/2023).
- Pisani-Ferry, J. and Zettelmeyer, J. (2020) *The European Union Recovery Fund: Designing Collective Investment*. Brussels: Bruegel.
- RAND Corporation (2021) *Global Strategic Trends 2035*. Santa Monica: RAND.
- Romer, P. M. (1990) Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy*, 98(5), pp. S71-S102.
- SIPRI (2024) *Trends in International Arms Transfers, 2023*. Stockholm: SIPRI.
- Sanou, B. (2021) *Africa-Europe Partnership: Private Sector as a Catalyst*. Mo Ibrahim Foundation.
- Signé, L. (2022) *Africa's Role in the Global Supply Chain*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Sloan, S. (2021) *Defense of the West: NATO, the European Union and the Transatlantic Bargain*. Manchester: Manchester University Press.
- Tooze, A. (2018) *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. London: Penguin Books.
- Vestager, M. (2023) *Speech on Digital Sovereignty*. Brussels: European Commission.
- Wright, T. (2020) *Aftershocks: Pandemic Politics and the End of the Old International Order*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Zachmann, G. and Tagliapietra, S. (2021) *The Cost of Europe's Technological Dependence*. Brussels: Bruegel.
- Zachmann, G. and Tagliapietra, S. (2021) *The Weakness of EU Venture Capital*, Bruegel Policy Contribution.
- Zuboff, S. (2019) *The Age of Surveillance Capitalism*. New York: PublicAffairs.

Governança dos Oceanos: Os Desafios do Século XXI

António Alexandre

Capitão-de-Mar-e-Guerra na situação de reserva. Doutorado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Possui o Curso de Estudos Avançados de Geopolítica da Universidade Autónoma de Lisboa, em parceria com o Instituto da Defesa Nacional. Investigador integrado no IPRI-NOVA e investigador associado no CIDIUM e no IDN. Auditor do Curso de Defesa Nacional.

Resumo

O atual modelo de governança dos oceanos permanece como um produto da construção da ordem internacional no pós-Segunda Guerra Mundial, estabelecida pelas Nações Unidas. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, é ainda hoje considerada a base jurídica internacional mais amplamente aceite para a governança dos diferentes espaços marítimos.

Tem-se assistido, sobretudo nos anos mais recentes, a uma procura crescente por recursos marinhos (vivos e não vivos), em vários espaços marítimos do globo, incluindo nas áreas não incluídas na jurisdição dos Estados.

Este artigo analisa o modelo de governança do alto mar, nas áreas marítimas fora da jurisdição nacional. As conclusões evidenciam que a crescente competição por recursos marinhos e a necessidade de estar alinhada com os compromissos de sustentabilidade ambiental impõem a reformulação do modelo de governança dos oceanos em vigor, de forma a ser capaz de responder aos novos desafios.

Palavras-chave: A Convenção; Nações Unidas; Direito do Mar; Alto Mar; Áreas Marítimas; Jurisdição Nacional; Recursos Marinhos.

Abstract

Ocean governance: the challenges of the 21st century.

The current model of ocean governance remains a product of the post-World War II international order established by the United Nations. The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea is still considered today to be the most widely accepted international legal basis for the governance of the different maritime spaces.

Over the last few years in particular, there has been a growing demand for marine resources (living and non-living) in different maritime spaces worldwide, including areas beyond the jurisdiction of states.

This article analyses the governance model for the high seas, in maritime areas beyond national jurisdiction. The conclusions show that growing competition for marine resources and the need to align with environmental sustainability commitments mean that the ruling ocean governance model needs to be reformulated to be able to respond to the new challenges.

Keywords: United Nations; Convention; Law of the Sea; High Seas; National Jurisdiction; Marine Resources.

Artigo recebido: 21.02.2025

Aprovado: 02.05.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.172.03>

Introdução

No seguimento dos trabalhos da Conferência de Haia para a Codificação do Direito Internacional, realizada em 1930, sob os auspícios da Sociedade das Nações, teve lugar em Genebra, em abril de 1958, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, da qual resultaram quatro convenções e um protocolo adicional: sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua; sobre o Alto Mar; sobre a Pesca e a Conservação dos Recursos Vivos do Alto Mar; sobre a Plataforma Continental; e o Protocolo sobre a Resolução Obrigatória de Litígios (UN, 2023a).

A Convenção sobre o Alto Mar entrou em vigor em setembro de 1962 e foi quase integralmente transportada para a terceira *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS)¹, adotada em Montego Bay, em 1982 (UN, 2023b). Esta convenção vigora desde 16 de novembro de 1994 e constitui o quadro jurídico global para a proteção e a gestão dos recursos dos oceanos partilhados mundialmente. Em 19 de junho de 2023, entrou em vigor o acordo celebrado no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar acerca da conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica marinha nas *Areas Beyond National Jurisdiction* (ABNJ)² (UN, 2023c).

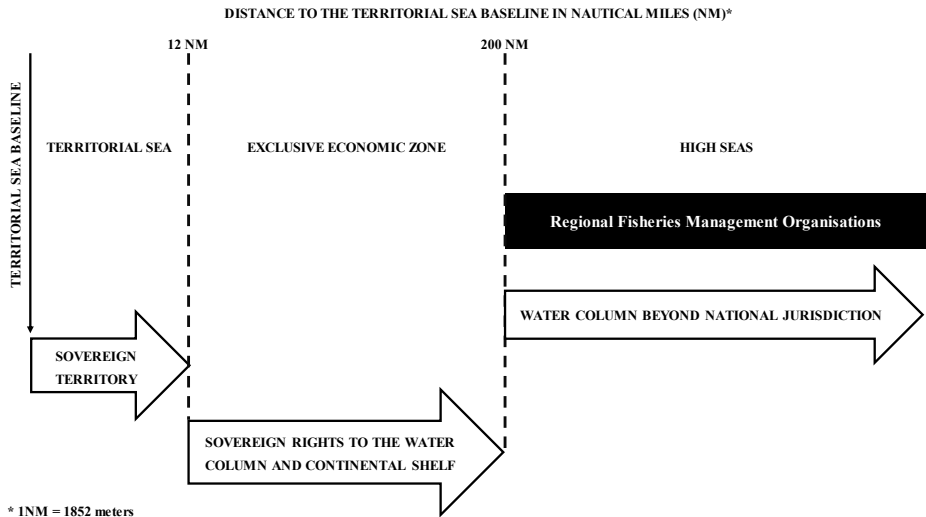
O crescente interesse nos oceanos, tanto por parte de Estados, como de organizações regionais, não governamentais e até do setor privado, está sobretudo relacionado com o reconhecimento do seu significativo potencial económico e com a saúde de muitos ecossistemas aí existentes. Para alguns teóricos, a governação que permitirá apoiar o desenvolvimento e a conservação dos oceanos será confrontada com desafios de diferente índole, variando entre a natureza biofísica, política e social desses imensos espaços marítimos (Campbell et al., 2016). Este artigo aborda os desafios que se colocam atualmente à governança dos oceanos no domínio político.

O objeto de estudo definido é a área (marítima) fora da jurisdição nacional (dos Estados). Nos termos da UNCLOS, o espaço marítimo foi dividido em diferentes zonas, cada uma com obrigações e direitos específicos (Mercator Ocean International, 2024), que a figura 1 apresenta:

1 Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, na tradução para português.

2 Áreas fora da jurisdição nacional, na tradução para português.

Figura 1
Representação de espaços marítimos e áreas de soberania/jurisdição



Fonte: Adaptado de UNCLOS (1982).

A figura 1 identifica dois espaços marítimos como *Areas Under National Sovereignty or Jurisdiction*: *Territorial Sea*;³ e *Exclusive Economic Zone (EEZ)*.⁴ No espaço identificado como *High Seas*,⁵ existem as ABNJ que, por sua vez, incluem as *Regional Fisheries Management Organisations (RFMO)*.⁶

Para melhor percepção da dimensão dos espaços marítimos em causa, a figura 2 representa as ABNJ, com a tonalidade mais escura, e as EEZ dos diferentes Estados, com uma tonalidade mais clara.

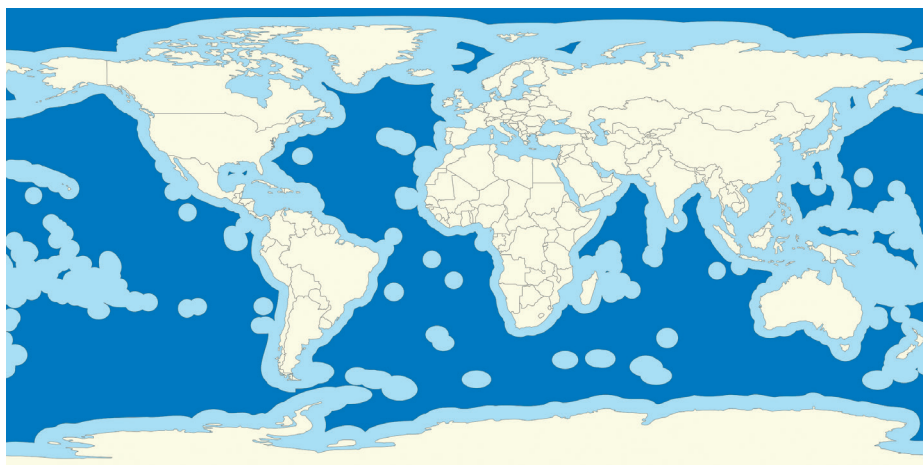
3 Mar territorial, em português.

4 Zona Económica Exclusiva, em português.

5 Alto mar, em português.

6 Organizações regionais de gestão de pesca, em português.

Figura 2
Zonas fora da jurisdição nacional *versus* zonas económicas exclusivas



Fonte: Wikimedia Commons (2023).

A importância destes espaços reside na capacidade de disponibilizarem recursos e serviços necessários à sobrevivência humana. De facto, muitos milhões de pessoas dependem dos oceanos para a obtenção de alimentos e de rendimentos. A pesca emprega (direta ou indiretamente) mais de 200 milhões de pessoas em todo o mundo. Os recursos genéticos marinhos fornecem produtos ao setor médico e farmacêutico; o fitoplâncton e o plâncton de algas produzem mais de metade do oxigénio que respiramos (IUCN, 2022). Os oceanos são também uma importante fonte de recursos energéticos. É provável que os recursos *offshore* de petróleo e gás continuem a ser componentes importantes do cabaz energético global no futuro próximo, em consonância com as trajetórias políticas atuais, apesar de a transição para tecnologias energéticas limpas ganhar ímpeto. Neste aspeto, em concreto, os oceanos também têm um papel importante a desempenhar, através do crescimento das energias renováveis *offshore*, especialmente a energia eólica (Schofield, 2023). Por fim, com mais de 80% do volume do comércio mundial de mercadorias a ser transportado por via marítima, o transporte marítimo continua a ser a espinha dorsal do comércio internacional e da globalização (European Commission, 2024), tendo o comércio marítimo mundial crescido 2,4% em 2023, recuperando de uma contração registada em 2022 (UNCTAD, 2024).

Todavia, se (e quando) as propostas apresentadas pelos diferentes Estados na *Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS)*⁷ das Nações Unidas para a

7 Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas, em português.

extensão dos limites das suas plataformas continentais forem aprovadas e implementadas, o que permitirá estender esses limites até uma distância próxima das 350 milhas náuticas (cerca de 563,2 km) a contar das linhas de base que servem para a medição da largura do mar territorial (UN, 2024b), a jurisdição sobre o solo e o subsolo marinho dos Estados costeiros em causa será igualmente alargada até essa distância. Nessas circunstâncias, apenas o espaço marítimo designado por *Area*,⁸ depositário do que se convencionou chamar *common heritage of mankind*, isto é, património comum da humanidade, de que constam os recursos minerais existentes no solo e subsolo marinhos, gerido pela *International Seabed Authority*,⁹ e a coluna de água da *Extended Continental Shelf* (ECS)¹⁰ e os respetivos recursos haliêuticos, ficarão fora da jurisdição dos Estados.

Importa sublinhar, outrossim, que devido a fatores como o crescimento de potências em desenvolvimento, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e o aumento da pressão populacional, os recursos terrestres estão cada vez mais esgotados. Com efeito, surgiram ao longo do século passado avanços claros na competição por recursos marinhos, tanto por parte das potências marítimas tradicionais como dos Estados independentes emergentes (Chen e Liu, 2023, p. 3). Se o primeiro avanço significativo está relacionado com a proclamação 2667 do presidente Harry Truman, de 28 de setembro de 1945, na qual afirmou que a plataforma continental adjacente à costa dos EUA estava sob a jurisdição e controlo dos EUA (Truman, 1945), o mais recente (e relevante) diz respeito à aprovação, em 1982, da UNCLOS, que reafirmou os princípios tradicionais da soberania sobre o mar territorial e a liberdade do alto mar, regulou a conservação dos recursos existentes do alto mar, a proteção do meio ambiente marinho, a investigação científica nos oceanos e o solo e subsolo marinhos (Chen e Liu, 2023).

Em termos metodológicos, a presente investigação utiliza um raciocínio indutivo e uma estratégia de investigação qualitativa, seguindo um quadro de análise normativo, bem como partindo do mapeamento das normas internacionais que enquadram a ação dos Estados no acesso aos recursos dos oceanos, com o apoio de bibliografia secundária. O desenho de pesquisa adotado é o estudo de caso, uma vez que se pretende obter informação detalhada sobre o objeto de estudo definido – as ABNJ. O argumento central é que, num contexto de acentuada escassez de recursos em terra, se fará sentir uma forte competição pelo acesso aos recursos (vivos e não vivos) dos oceanos. Nestas circunstâncias, importa perceber se o modelo de governança dos oceanos atualmente existente permanece adequado. Foi, assim, definida a seguinte pergunta de partida: está o atual modelo de governança

8 Área em português. Será analisada no capítulo 3.

9 Será analisada no capítulo 3.

10 Plataforma continental estendida, em português.

dos oceanos ajustado aos novos desafios que existem no domínio marítimo, nas ABNJ, sobretudo os que decorrem do aumento da pressão sobre o acesso aos recursos marinhos?

Optou-se por delimitar o estudo nos tradicionais domínios de tempo, espaço e conteúdo, em linha com o veiculado por Lúcio Santos e Joaquim Lima (2019). Neste sentido, temporalmente, o estudo abrange o período desde a entrada em vigor da UNCLOS (1994) até à atualidade. Relativamente ao espaço, centra-se no designado oceano mundial.¹¹ Todavia, ao longo do estudo, sempre que for julgado oportuno, será dada particular ênfase ao oceano Atlântico, por ser o mais relevante para Portugal e para a UE, tanto em termos de esforço de pesca como por ser constituído por áreas geográficas onde os efeitos nefastos da pesca ilegal mais se fazem sentir. No que diz respeito ao conteúdo, e pese embora existam outros aspetos que devem merecer atenção em estudos supervenientes, por exemplo, a gestão de infraestruturas críticas assentes no leito marinho não só em espaços marítimos de soberania e jurisdição dos Estados, mas também em zonas ABNJ, e a temática dos cabos submarinos, o presente estudo cinge-se à gestão dos recursos haliêuticos e minerais nas referidas ABNJ.

Após uma introdução, o artigo é composto de três capítulos e respetivas conclusões. No primeiro capítulo, apresenta-se o enquadramento teórico e conceptual da investigação. O segundo capítulo foca-se na análise das disputas em curso pelo acesso aos recursos vivos disponibilizados pelos oceanos. Quanto ao terceiro capítulo, este centra-se no acesso aos recursos minerais existentes. As conclusões evidenciam que o modelo de governança dos oceanos deve ser ajustado, de modo a ser suficientemente abrangente para permitir conciliar exploração económica dos recursos marinhos (vivos e não vivos) com os compromissos de sustentabilidade ambiental.

1. Enquadramento Teórico e Conceptual

Neste capítulo reflete-se sobre os conceitos que enquadram a presente investigação, designadamente, a governança global e a sua aplicação concreta aos oceanos, que se convencionou chamar governança dos oceanos.

1.1 O conceito de governança global

Em termos gerais, o conceito de governança global teve origem em meados do século XIX, mas ganhou proeminência no século XX, primeiro, no rescaldo da Primeira

¹¹ Entendido como a massa de água contínua que cobre mais de 70% da superfície da Terra (Nunez, 2019).

Guerra Mundial e depois, de forma mais vincada, no pós-Segunda Guerra Mundial.^{12 13} Desde então, o número de atores (Estados, organizações não governamentais, empresas e até comunidades epistémicas) envolvidos em relações de governação cresceu significativamente (Barnett et al., 2021). Na segunda metade do século XX, verificou-se um aumento dos Estados que lograram alcançar a independência face a potências colonizadoras e o número de organizações internacionais cresceu substancialmente.

Nos primeiros anos do presente século, consideraram Klaus Dingwerth e Philipp Pattberg (2006) que uma utilização mais cuidadosa do termo governança global seria necessária para ultrapassar a confusão então vigente, gerada por utilizações diversas do conceito, sendo que no debate académico contemporâneo sobre política mundial a “governança global” estava, segundo eles, “em todo o lado” (2006, p. 185). De qualquer modo, aqueles autores defenderam que o conceito de governança global podia ajudar a compreender o sentido das interações e transformações que amiúde se observavam na política mundial. Distinguiram, assim, duas utilizações gerais do conceito: “a governança global como um conjunto de fenómenos observáveis e a governança global como um programa político” (2006, p. 186). Observaram, outrossim, a existência de diferentes concepções sobre o sentido de governança global, decorrentes de desacordos sobre o significado quer de “global” quanto de “governança”. Assim, entendiam que, embora o atributo “global” pudesse, pelo menos, referir-se a duas esferas diferentes – a escala da atividade humana ao mais alto nível ou a soma de todas as escalas de atividade –, o termo “governança” tinha utilizações diferentes para a generalidade dos autores. Alguns cunharam-no para designar um modo específico de interação social cuja lógica diferia, por exemplo, da dos mercados e dos governos. Numa versão mais abrangente, porém, outros autores utilizaram o termo “governança” para se referirem a todas as formas coexistentes de regulação coletiva dos assuntos sociais, incluindo “a autorregulação da sociedade civil, a co-regulação de atores públicos e privados, e a regulação autoritária através dos governos” (Dingwerth e Pattberg, 2006, p. 188).

Frank Biermann e Philipp Pattberg (2008) abordaram, de igual modo, esta problemática, tendo referido que o conceito de governança tinha origem nos debates

12 Em resposta ao colapso da ordem internacional entre as duas Guerras Mundiais e à necessidade da sua reconstrução após a devastação causada pela Segunda Guerra Mundial, os Estados, com os EUA na liderança, decidiram criar um conjunto abrangente de organizações internacionais para fazer face a uma lista crescente de desafios globais (Barnett et al., 2021, p. 2).

13 Alguns autores, como Yitong Chen e Huirong Liu (2023, p. 1), referem que o conceito de governança global surgiu como teoria na década de 1980. Com o rápido desenvolvimento da globalização e o número crescente de problemas globais que a humanidade enfrentava, alguns académicos começaram a aplicar o quadro analítico da governança ao nível internacional, criando assim o conceito de “governança global”.

nacionais, onde era frequentemente utilizado para designar novas formas de regulação que diferiam da atividade hierárquica tradicional do Estado. A governança implicava geralmente um certo grau de autorregulação por parte dos atores sociais, uma cooperação público-privada na resolução de problemas sociais e a aplicação de novas formas de política a diversos níveis. Segundo aqueles autores, o conceito ganhou relevância na década de 1990, período em que era frequentemente usado com o qualificativo (ainda que, por vezes, contestado) “boa governança” (2008, p. 278). Já a noção mais recente de “governança global” baseava-se nos debates anteriores entre cientistas políticos que trabalhavam com questões internas e tentavam captar desenvolvimentos semelhantes a nível internacional. No entanto, entenderam aqueles autores que ainda não se tinha chegado a acordo sobre definições claras de governança global, já que “governança global [tinha] significados distintos para diferentes autores” (Biermann e Pattberg, 2008, p. 279). Era possível distinguir, ainda assim, três usos gerais do termo, igualmente relevantes para a noção mais restrita de governança ambiental global: em primeiro lugar, muitos autores utilizam o termo “governança global” de forma analítica, para dar sentido às transformações sociopolíticas atuais; um segundo entendimento parte da percepção da inadequação das respostas políticas à globalização (nesta perspectiva, a governança global é, antes de mais, um programa político para recuperar a capacidade de direção necessária para a resolução de problemas na era pós-moderna); em terceiro lugar, alguns autores adotaram a definição programática de governança global sem uma conotação afirmativa, descrevendo-a antes como a utilização crítica desse conceito.

Pode afirmar-se, por conseguinte, em sentido lato, que a expressão “governança global” está associada a processos de regulação, e remete para instituições que enquadram o comportamento de atores transnacionais, sejam Estados ou organizações internacionais.

1.2. Da governança ambiental global à governança dos oceanos

Nos primeiros anos do século XXI, Debra Davidson e Scott Frickel (2004) consideraram que, pese embora houvesse uma panóplia de interpretações associadas ao termo *environmental governance*, este podia resumir-se a tentativas dos órgãos de governança em atenuar os dilemas ambientais então reconhecidos. Assim, elencaram aquelas que para os referidos autores constituíram as seis principais perspectivas conceituais desenvolvidas nas últimas décadas do século passado: “o pluralismo, o domínio das agências, o marxismo ecológico, a modernização ecológica, a construção social e o ambiente global” (2004, p. 472). A perspectiva pluralista procura obter respostas para a seguinte questão: “Como podem as instituições governamentais

agregar os múltiplos interesses concorrentes no domínio do ambiente para produzir políticas eficazes?” (2004, p. 473). A segunda perspetiva centra-se nas “burocracias ambientais” e as suas ligações (nem sempre claras) com “os utilizadores dos recursos naturais” (2004, p. 473). A terceira perspetiva procura “explorar o papel dos Estados no bem-estar ambiental de uma forma mais abrangente”. Surgiu, na década de 1980, com a agregação de relatos neomarxistas sobre a contribuição dos Estados, não para a gestão ambiental, mas antes para a sua degradação (2004, p. 475). Já os defensores da modernização ecológica têm realçado a forma como “os atores estatais e económicos das nações industrializadas têm manifestado cada vez mais vontade de apoiar a melhoria ecológica como uma resposta racional aos limites ambientais e materiais” (2004, p. 476). Os cientistas sociais do ambiente adotam uma “perspetiva construtivista” e centram a sua atenção nos processos de elaboração de reivindicações ambientais, por exemplo, como as compreensões sociais e políticas da natureza e dos problemas ambientais são elaboradas, contestadas e legitimadas (2004, p. 477). Os estudiosos do ambientalismo global focam-se no potencial dos problemas ambientais globais e, em particular, na internacionalização da política ambiental. As crises ambientais globais problematizam as fronteiras dos Estados e, por conseguinte, a capacidade de resposta política interna e criam uma “sociedade de risco” global (2004, p. 479).

Segundo Frank Biermann e Philipp Pattberg (2008), a governança ambiental global descreve uma política mundial que já não se limita aos Estados, mas “caracteriza-se por uma participação crescente de outros atores que até aos primeiros anos do presente século tinham estado em grande parte ativos, mas apenas a nível subnacional” (2008, p. 280). No mesmo sentido argumentaram Thomas Bernauer e Carola Betzold (2012), que referiram que o envolvimento crescente de atores não estatais na governança ambiental é geralmente bem acolhido por duas razões: por um lado, os representantes da sociedade civil fornecem amiúde informações valiosas aos governos, ajudando-os a alcançarem melhores acordos;¹⁴ por outro lado, devido à influência de tais atores, as negociações intergovernamentais são legitimadas e contribuem para atenuar algum potencial “défice democrático” na elaboração de políticas a nível mundial, elaboração essa que, de resto, decorre, por norma, longe das arenas políticas internas e das democracias nacionais. (Bernauer e Betzold, 2012, p. 63).

Historicamente, a governação dos oceanos centrou-se principalmente na gestão marinha individual, baseada em atividades, como a pesca ou a navegação marítima, por exemplo. Ao longo do século XXI, porém, a governança das atividades

14 Sendo que este apoio na disponibilização de informações a governos assume relevância superior tratando-se de “governos que enfrentam restrições orçamentais” (Bernauer e Betzold, 2012, p. 63).

marinhas evoluiu ao reconhecer que uma melhor gestão das zonas costeiras e dos oceanos, com o intuito de alcançar uma sustentabilidade duradoura, só podia ser alcançada através de abordagens mais abrangentes, que tivessem em conta a natureza dinâmica e as atividades dos sistemas marinhos (Bryndum-Buchholz et al., 2023, pp. 18-19). Neste sentido, a conservação eficaz da biodiversidade marinha, num clima em mudança, deve ser orientada por uma governança reformada e multinível, que reconheça a conectividade dos oceanos, de forma adaptativa, interativa e coordenada a diferentes níveis: nível local, nacional, regional e global,¹⁵ bem como uma governança sensível às dinâmicas ecológicas e climáticas (Bryndum-Buchholz et al., 2023, p. 19).

Neste contexto, diversos outros autores têm evidenciado uma visão comum de que os oceanos se tornaram o foco da atenção global, conduzindo a diversos apelos à “transformação da sua governança”, motivados por vários objetivos. As razões para o apelo a esta transformação residem, por exemplo, na necessidade de garantir os direitos das comunidades costeiras marginalizadas, de impulsionar o desenvolvimento económico dos oceanos e de inverter a tendência de perda global da biodiversidade (Blythe et al., 2021, p. 1). É importante notar que a noção de governança destaca uma multiplicidade de atores não estatais, como organizações não governamentais, empresas privadas, grupos da sociedade civil, etc., que têm interesses e estão envolvidos no processo (Blythe et al., 2021, p. 3).

Yitong Chen e Huirong Liu (2023, p. 3) consideraram, por sua vez, que a governança dos oceanos é a aplicação da governança global aos oceanos, que tem “características únicas que a distinguem de outras áreas da governança global”. Além disso, e ainda segundo aqueles autores, reflete os conflitos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, assim como a teoria tradicional da governança global e o pluralismo ideológico que caracteriza a governança dos oceanos.

Nestas circunstâncias, importa recuperar a ideia de que o quadro jurídico geral – situado no domínio global defendido por Bryndum-Buchholz, Lotze, Novaglio e Eddy (2023) – que rege as reivindicações relativas à jurisdição marítima é a UNCLOS, que logrou alcançar amplo reconhecimento internacional e a adesão por parte de 168 signatários (incluindo 167 Estados e a União Europeia), o que é particularmente surpreendente, uma vez que existem apenas 152 Estados costeiros. Importa ainda sublinhar que mesmo que os EUA não tenham ratificado a UNCLOS – pese embora tenham dado um contributo relevante para a elaboração das suas disposições –, consideram que reflete o direito internacional consuetudinário pelo

15 O nível global, que releva para a presente investigação, elencado Bryndum-Buchholz, Lotze, Novaglio e Eddy (2023, p. 19), compreende os *Sustainable Development Goals*, os *Global Targets* (designadamente, a biodiversidade e as áreas marinhas protegidas), a *Common Heritage (of Mankind)* e as ABNJ.

que prosseguem, em termos gerais, a sua política para os oceanos em conformidade com aquela convenção (Schofield, 2023, p. 22).

Pode, pois, afirmar-se, em síntese, que a governança global dos oceanos, conceito relevante para o objeto deste estudo em particular, refere-se às estruturas, processos, regras e normas que determinam a forma como são tomadas as decisões, como é partilhado o poder, exercida a responsabilidade e garantida a responsabilização na utilização e gestão dos recursos marinhos.

2. Os Recursos Vivos

Este capítulo aborda a problemática do acesso aos recursos haliêuticos, a *illegal, unreported and unregulated (IUU)*¹⁶ *fishing* em ABNJ e a criação de RFMO para combater aquele fenómeno.

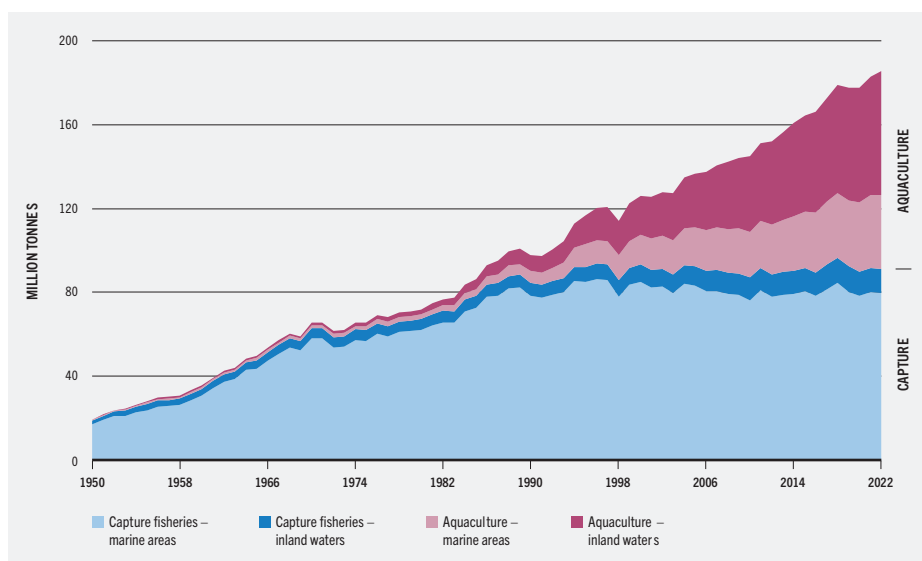
2.1. O acesso aos recursos haliêuticos

Existem mais de 30.000 espécies de peixes em todo o mundo, sendo que várias centenas são usualmente pescadas por terem valor comercial (World Ocean, 2013). Segundo a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO),¹⁷ essas unidades populacionais de peixe representam perto de um sexto do volume total de proteína animal consumida pelas populações e proporcionam meios de subsistência a cerca de 820 milhões de pessoas em todo o mundo (FAO, 2025). A figura 3 mostra o quadro de evolução da captura global de pescado e de produção de aquicultura, desde a segunda metade do século XX até ao ano 2022.

16 Ilegal, não declarada e não reportada, em português. Este termo será analisado em detalhe no subcapítulo 2.2.

17 Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, em português.

Figura 3
Captura global de pescado e produção de aquicultura

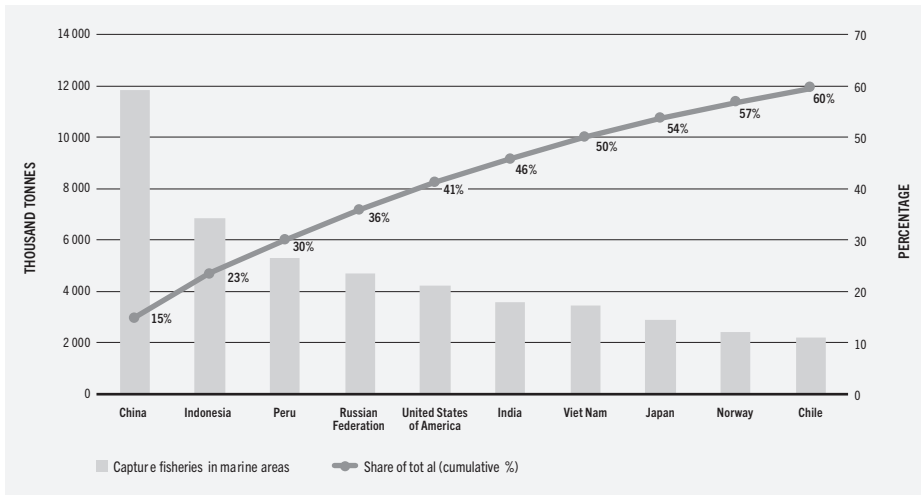


Fonte: FAO (2024, p.5)

É visível que a captura mundial de pescado tem permanecido praticamente estável nos últimos anos, o mesmo não acontecendo com a produção de aquicultura em águas interiores que tem crescido de forma evidente. Em 2022, em concreto, cerca de 60% do total das capturas de pescado foram realizadas pelos dez maiores produtores representados na figura 4. Muitos deles dispõem de *Distant-Water Fishing Fleets* (DWF)¹⁸, o que lhes permite manter inúmeras embarcações de pesca industrial em águas situadas longe das suas fronteiras marítimas, durante prolongados períodos, com isso logrando alcançar capturas mais significativas.

¹⁸ Frotas de pesca longínqua, em português.

Figura 4
Maiores produtores de pescado em 2022



Fonte: FAO (2024, p. 30).

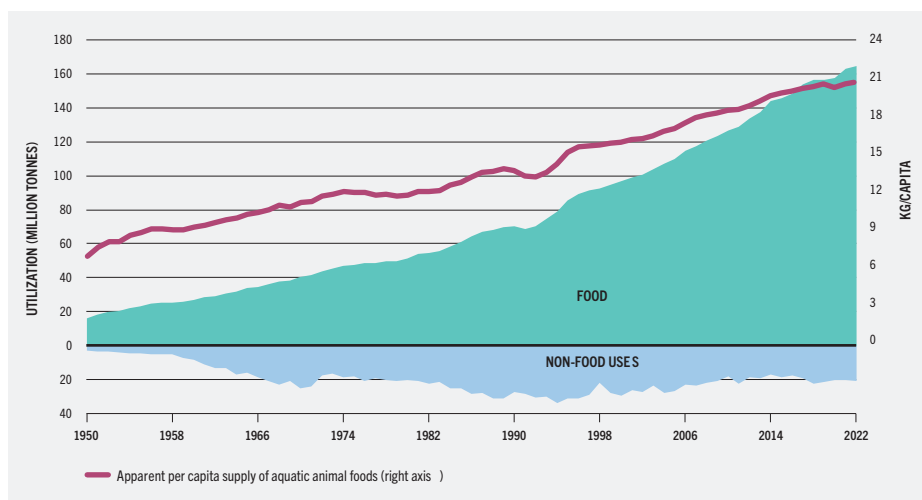
Se, por um lado, as DWF estão a conduzir a pesca industrial ou semi-industrial de muitos países – em particular da África Ocidental e Central – ao colapso, por outro lado, muitos pescadores das frotas artesanais dos Estados africanos entram amiúde em conflito com as embarcações das frotas estrangeiras, acusando-as de limitar o seu acesso aos recursos vivos. Ainda mais preocupante é o facto de as DWF de muitos Estados¹⁹ recorrerem cada vez mais a práticas de pesca ilegal, não comunicada e não regulada (IUU), bem como a outras práticas criminosas, como a sobrepesca, a corrupção de funcionários públicos, a fraude, a evasão fiscal ou o branqueamento de capitais (Ebo’o, 2022, p. 1).

Pese embora a produção mundial de pescado tenha permanecido estável nos anos mais recentes, a sustentabilidade dos recursos haliêuticos é, para a FAO, motivo de preocupação, sendo necessária, no seu entender, a tomada de ações urgentes para acelerar a conservação e a reconstituição das unidades populacionais de peixes (sobretudo das mais debilitadas). A figura 4 evidencia de forma clara a grande

¹⁹ Um relatório do *Stimson Center*, de 2019, refere que cinco países representavam 90% da pesca longínqua em termos globais: China, Taiwan, Japão, Coreia do Sul e Espanha. Só a China e Taiwan juntos representavam 60% da atividade de pesca longínqua. A maioria das DWF operavam no Pacífico e nas costas ocidental e oriental de África (Yozell e Shaver, 2019, p. 38).

utilização de tais recursos na alimentação das populações, uma vez que o seu consumo tem crescido significativamente.²⁰

Figura 5
Utilização da produção global de pescado e aquicultura



Fonte: FAO (2024, p. 6).

Nestas circunstâncias, a promoção do trabalho digno no setor das pescas e da aquicultura é uma estratégia importante que pode conduzir a uma gestão mais eficaz e responsável dos recursos haliêuticos, melhorando, simultaneamente, não só os meios de subsistência das populações que se dedicam à sua captura, mas também a segurança alimentar das comunidades que dependem da proteína que tais recursos disponibilizam (FAO, 2025).

O relatório da FAO relativo a 2024 refere que a pesca em pequena escala é uma fonte vital de nutrição e meio de subsistência para milhões de pessoas,²¹ sendo necessário, por conseguinte, um maior reconhecimento e ação a nível global para apoiar e capacitar as comunidades que se dedicam a este tipo de pesca (FAO, 2024).

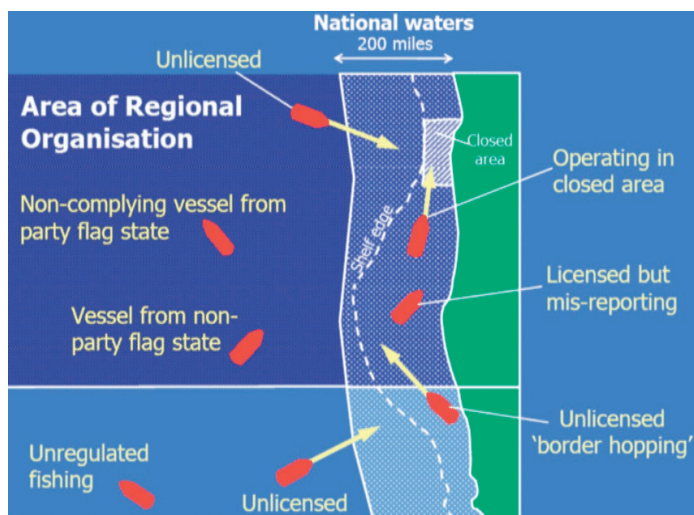
20 Segundo a FAO, o consumo *per capita* de pescado cresceu em média 1,4% por ano – passando de 9,1 kg, em 1961, para 20,6 kg em 2021. Os principais fatores subjacentes ao crescimento contínuo do consumo *per capita* são o aumento da oferta, os avanços na tecnologia de conservação e distribuição, as alterações nas preferências dos consumidores e o crescimento do rendimento disponível (FAO, 2024, p. 5).

21 Cerca de 500 milhões de pessoas dependem da pesca em pequena escala para a sua subsistência, incluindo 53 milhões de pessoas envolvidas na pesca de subsistência, dos quais 45% são mulheres (FAO, 2024).

2.2. A pesca ilegal, não declarada e não regulamentada

A pesca lícita está em risco devido, essencialmente, ao aumento significativo da procura global de peixe, não sendo esse aumento de procura acompanhado pelo aumento das reservas de recursos haliêuticos disponíveis. Outros fatores que concorrem para o risco a que a pesca lícita está sujeita são o declínio da saúde dos oceanos, para o que muito contribuem as alterações climáticas, sobretudo ao longo do presente século, e a continuação da pesca IUU, que depaupera ainda mais ainda os poucos recursos existentes. Centrando a análise neste último fator, que consideramos relevar para o presente estudo, face ao objeto de estudo definido, a pesca IUU apresenta três componentes distintas: a pesca ilegal;²² a pesca não declarada;²³ e a pesca não regulamentada.²⁴ A figura 6 ilustra alguns dos exemplos de atividades relacionadas com a pesca IUU.

Figura 6
Representação de diferentes atividades de pesca IUU



Fonte: AUIBAR, 2016, p. 8.

22 Em termos gerais, a pesca é considerada ilegal quando é conduzida em violação das leis nacionais ou das obrigações internacionais (AUIBAR, 2016, p. 7).

23 A pesca é não declarada quando as quantidades capturadas não são comunicadas ou são de forma premeditada comunicadas incorretamente às autoridades competentes (AUIBAR, 2016, p. 7).

24 A pesca é não regulamentada sempre que ocorrer em áreas de RFMO, de forma não coerente com as medidas implementadas por tais organizações, ou em zonas onde não existam medidas de gestão e de conservação dos recursos, e tais atividades sejam conduzidas de forma inconsistente com as responsabilidades dos Estados na conservação dos recursos vivos definidas na UNCLOS (AUIBAR, 2016, p. 7).

A figura 7 sublinha as diferenças entre os componentes da pesca IUU, associando-os ao local onde as atividades são praticadas e, portanto, implicitamente, à fonte da ação necessária – seja nacional, internacional ou em áreas onde existem RFMO.

Figura 7
Atividades de pesca IUU em diferentes espaços marítimos

AREA	EEZ	HIGH SEAS			
		with RFMOs			Without RFMOs
ACTORS	Foreigners	Party	Co-operating states	Non-party	Any
Illegal					
Unreported					
Unregulated					

Fonte: AUIBAR, 2016, p. 8.

Neste contexto, além dos limites das EEZ dos Estados costeiros, a pesca ilegal e não declarada existe sempre que se verificar um incumprimento das regras definidas pelos Estados partes de RFMO, sendo que é considerada não regulamentada em duas situações: i) se a captura ocorrer dentro daquelas áreas por embarcações de Estados não partes; ii) ou se a captura tiver lugar fora das referidas áreas. Para a presente investigação, porém, e atento o objeto de estudo definido, a análise irá centrar-se, por um lado, e em especial, na vertente da pesca não regulamentada, por ser aquela que ocorre nas ABNJ, e, por outro, no modelo de gestão dos recursos que se encontra implementado, importando, para tal, analisar as RFMO e aquilatar se estas continuam a ser instrumentos relevantes para os Estados partes e para as organizações regionais envolvidas.

Por fim, importa ainda sublinhar que a pesca IUU é relevante por ser uma das principais ameaças à segurança marítima dos espaços onde ocorre e por estar frequentemente associada ao crime organizado transnacional. De facto, tanto para as Nações Unidas (2008, p. 15), como para a UE (2014, p. 8), a pesca IUU é considerada uma ameaça muito significativa à segurança dos próprios Estados. Isso mesmo é sublinhado pelas Nações Unidas ao considerar que o esgotamento dos recursos naturais, designadamente os que são provenientes da pesca IUU, pode ameaçar os interesses dos Estados, sobretudo dos Estados costeiros (UNSG, 2008, p. 15). Também para a UE e respetivos Estados-membros, entre os seus interesses estratégicos, em matéria de segurança marítima, estão incluídos: a salvaguarda dos recursos energéticos marítimos; a exploração sustentável dos recursos marinhos nas diferentes zonas marítimas e no alto mar; e o controlo da pesca IUU (Council of the European

Uimon, 2014, pp. 6-7). Finalmente, o relatório anual do *Atlantic Centre*, de 2024, refere que, na região norte do Golfo da Guiné, embarcações empenhadas em atividades relacionadas com a pesca IUU envolvem-se amiúde em ações relacionadas como o crime organizado transnacional, designadamente, a pirataria, o tráfico de pessoas, de armas e de drogas. Esta ligação põe em causa a segurança nacional dos Estados das regiões mais afetadas (Machrouh e Jaldi, 2024, p. 53).

2.3. O papel das organizações regionais de gestão da pesca

A UNCLOS divide os espaços marítimos em duas áreas essenciais: as águas de jurisdição dos Estados costeiros; e as águas além dessa jurisdição nacional. A pesca na primeira dessas duas áreas (em águas nacionais, portanto) é abrangida pela legislação dos Estados costeiros, que são, igualmente, responsáveis pelo controlo e aplicação da lei.²⁵ Na segunda daquelas áreas, a convenção não reconhece a jurisdição dos Estados costeiros no que respeita à exploração, conservação e gestão dos recursos haliêuticos. A convenção refere apenas, no art.º 116, que “Todos os Estados têm direito a que os seus nacionais se dediquem à pesca no alto mar” (UNCLOS, 1982).

O art.º 118 da UNCLOS refere expressamente que “os Estados devem cooperar entre si na conservação e gestão dos recursos vivos nas zonas do alto mar” e, quando apropriado, devem fazê-lo “para estabelecer organizações sub-regionais ou regionais de pesca” (UNCLOS, 1982). Em consequência daquela disposição, a pesca no alto mar tem vindo a ser cada vez mais regulada por RFMO,²⁶ cujas decisões são vinculativas para todos os Estados partes. Embora tenham sido estabelecidos regulamentos internacionais e quadros regionais de aplicação da lei, não existem entidades internacionais, nem mesmo regionais, responsáveis pela aplicação dos regulamentos. A responsabilidade pela garantia do cumprimento da legislação cabe a cada Estado. E o facto é que, embora alguns países tenham adotado medidas para combater a pesca IUU, a vontade política e as capacidades de muitos Estados, sobretudo dos menos desenvolvidos, deixam um espaço considerável para a pesca IUU florescer, o que coloca objetivamente em causa a sustentabilidade de inúmeras espécies (Kaysser e Adal, 2020, p. 4).

As RFMO permitem a adesão tanto de Estados costeiros de uma determinada região, como de países que, pertencendo a outras regiões, usualmente têm embarcações

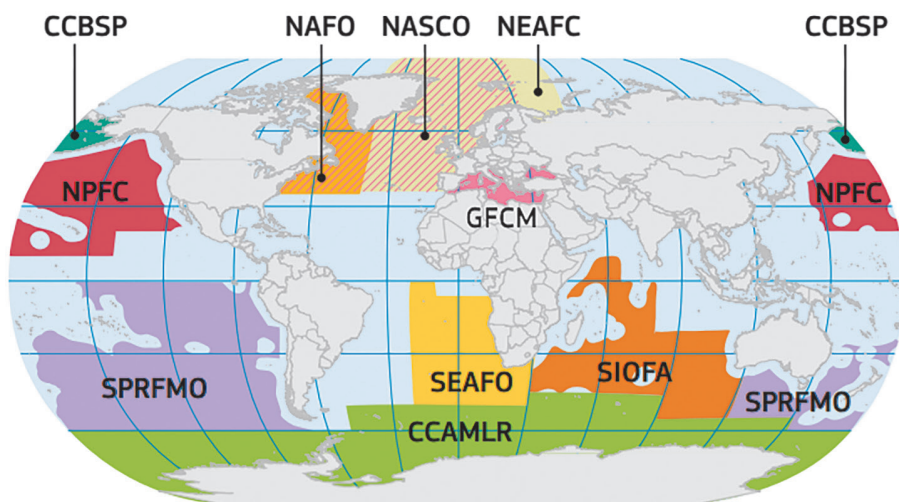
²⁵ Esta matéria não será analisada neste artigo por não fazer parte do objeto de estudo.

²⁶ Em termos gerais, as RFMO certificam-se de que as atividades de pesca não causam um impacto negativo significativo na biodiversidade e nos ecossistemas marinhos (European Commission, 2024).

nessa região, quer porque aí desenvolvem atividades de pesca, quer porque têm outros interesses relacionados com a pesca. Às RFMO é atribuído o poder de adotar regras para gerir a pesca. Utilizam instrumentos de gestão como limites de captura (quotas), medidas técnicas, restrições espaciais e/ou temporais e atividades de acompanhamento, controlo e vigilância para garantir o cumprimento das regras. As RFMO tomam decisões com base em pareceres fornecidos por organismos científicos reconhecidos e examinam regularmente o cumprimento das regras pelos seus membros (European Commission, 2024). Há opções distintas relativamente à divisão das RFMO. A UE, por exemplo, divide-as em dois grandes conjuntos: as que se centram na gestão de unidades populacionais de peixes altamente migratórias, por exemplo, o atum e espécies derivadas; e as que estão focadas em diferentes recursos haliêuticos, sobretudo de espécies pelágicas ou demersais, em zonas geográficas específicas (European Commission, 2024).

Ainda a título de exemplo, a UE desempenha um papel ativo em cinco RFMO relativas à captura de atum e em 13 RFMO, que regulam a captura de outras espécies, bem como em diversos organismos regionais de pesca, com um papel consultivo. Deste modo, a UE é, em termos globais, o ator mais proeminente quer em termos de RFMO, quer de demais organismos de pesca a nível mundial (European Union, 2022). A figura 1 mostra as RFMO nas quais a UE está presente, apenas para as unidades populacionais de peixes de espécies pelágicas ou demersais.

Figura 8
RFMO para espécies pelágicas ou demersais das quais a UE faz parte



Fonte: European Union (2022).

A análise da figura 8 evidencia um facto relevante relacionado com a ausência de qualquer RFMO no Atlântico Sudoeste, que incorpora, porém, algumas das regiões onde existe mais pesca IUU em todo o Atlântico Sul (a costa da Argentina).²⁷

3. Os Recursos Minerais

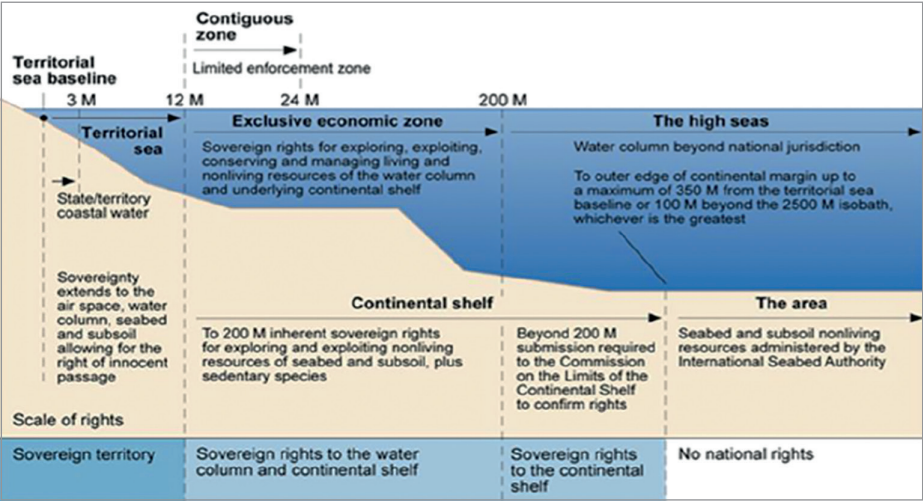
Este capítulo analisa a problemática relativa ao acesso aos recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos *in situ*, no espaço marítimo designado por Área quer estejam no leito do mar, quer no seu subsolo.

3.1. A Área

Importa começar por caracterizar a Área. De acordo com o art. 1.º (1) da UNCLOS, Área significa o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional. A definição dos limites geográficos exatos da Área depende do estabelecimento, pelos Estados, dos limites exteriores da sua jurisdição nacional, incluindo a delimitação da plataforma continental, que se estende para além das 200 milhas náuticas (International Seabed Authority, 2024, p. 5). A figura 9 mostra uma representação dos diferentes espaços marítimos, entre os quais está incluída a Área.

²⁷ De acordo com Rafael Barreto (2024, p. 28), “a Argentina é o Estado mais afetado pela pesca IUU na região [do Atlântico Sudoeste]. É possivelmente um dos maiores focos de pesca oceânica predatória do mundo”.

Figura 9
Principais espaços marítimos e zonas de soberania/jurisdição



Fonte: IUCN (2022).

Em linha com o estipulado no art. 84.º (2) da UNCLOS, os Estados costeiros devem fornecer cartas ou listas de coordenadas geográficas dos pontos que indicam os limites exteriores da jurisdição nacional e, no caso dos que indicam os limites exteriores da plataforma continental, depositar uma cópia dessas cartas ou listas junto do Secretário-Geral da *International Seabed Authority* (ISA).^{28 29} Pese embora até ao final de 2024 apenas 16 Estados-membros da ISA tenham depositado tais mapas e listas (International Seabed Authority, 2024, p. 5), trata-se, em qualquer caso, de um espaço imenso que abrange presentemente cerca de 54% da área total dos oceanos do mundo³⁰ e cujos recursos são património comum da humanidade (art.º 136.º da UNCLOS). Relativamente ao regime jurídico tanto da Área quanto dos seus recursos, nenhum Estado pode reivindicar (ou exercer) soberania (ou direitos de soberania) sobre qualquer parte daquele espaço ou dos seus recursos, uma vez que todos os direitos pertencem à humanidade, em cujo nome atuará a ISA.

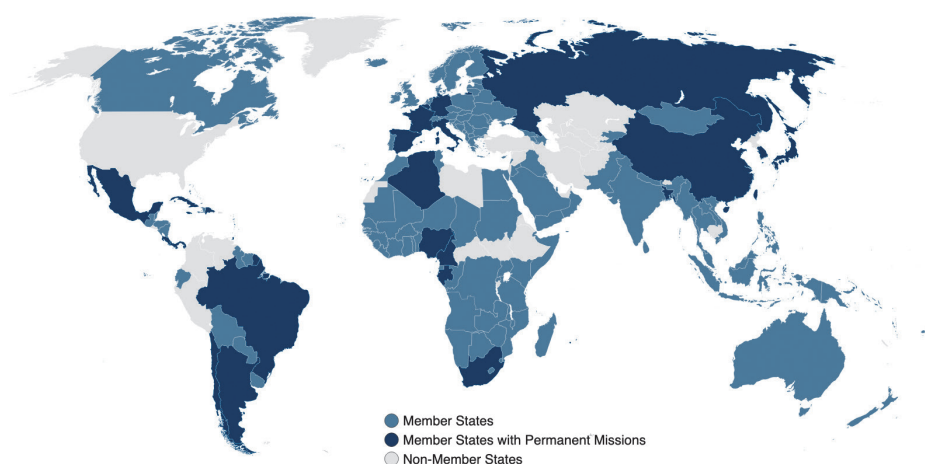
28 Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, em português.

29 Foi estabelecida em 1994 como entidade reguladora para o desenvolvimento dos fundos marinhos, responsável tanto pela distribuição dos benefícios como pela proteção ambiental. Tornou-se integralmente operacional como organização internacional autónoma em junho de 1996, quando tomou posse das instalações em Kingston, Jamaica, onde funciona desde então (International Seabed Authority, 2025).

30 Importando recordar que cerca de 71% da superfície da Terra é coberta pelos oceanos (Copernicus Marine Service, 2021).

Em linha com o veiculado no art.º 156.º (2), todos os Estados partes da UNCLOS são, *ipso facto*, membros da ISA (UNCLOS, 1982). A figura 10 mostra os diferentes Estados-membros da ISA³¹.

Figura 10
Estados-membros da ISA



Fonte: International Seabed Authority (2025).

Centrando a análise na ISA, esta trata-se de uma organização internacional autónoma, criada ao abrigo da UNCLOS e do acordo de 1994 relativo à aplicação da parte XI daquela convenção^{32 33}. A ISA é a estrutura através da qual os Estados-membros organizam e controlam todas as atividades relacionadas com os recursos minerais da Área, para benefício da humanidade no seu todo. As suas responsabilidades e competências incluem: i) regular a condução de todas as atividades de prospeção e exploração de minerais de profundidade, incluindo a adoção das medidas necessárias para assegurar uma proteção eficaz do ambiente marinho contra efeitos nocivos que possam resultar de tais atividades; ii) assegurar a partilha equitativa dos benefícios financeiros (e de outra índole) que possam vir a existir; iii) promover e incentivar a investigação científica marinha sobre a Área e os seus recursos; iv) coordenar e divulgar os resultados da investigação e análises, quando disponíveis; organizar a transferência de tecnologia; v) reforçar a capacidade dos Estados

31 Cento e sessenta e oito Estados e a UE, no total (International Seabed Authority, 2024, p. 10).

32 *Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982* (UN, 2024a).

33 São 151 Estados e a UE os signatários deste acordo (International Seabed Authority, 2024, p. 10).

em desenvolvimento e dos Estados tecnologicamente menos avançados; vi) distribuir aos Estados partes os pagamentos ou contribuições em espécie, resultantes da exploração dos recursos não vivos da plataforma continental, para além das 200 milhas náuticas (International Seabed Authority, 2024).

A intervenção da ISA tem ainda o propósito de assegurar a proteção eficaz do ambiente contra os efeitos nocivos que possam surgir das atividades relacionadas com os fundos marinhos profundos (International Seabed Authority, 2025).

3.2. O potencial económico dos recursos minerais da Área

Para fazer face à atual emergência climática e atingir emissões líquidas nulas, nos próximos 30 anos, é necessário um esforço coordenado de todos os países para mudar dos combustíveis fósseis para sistemas de energia renovável, como a solar e a eólica, entre outras. Além disso, em substituição dos combustíveis fósseis, os veículos vão ser cada vez mais movidos a eletricidade, e têm de ser desenvolvidas as tecnologias necessárias para remover o excesso de CO₂ da atmosfera. Tudo isto requer metais, entre os quais cobalto, níquel, lítio, germânio, telúrio, platina, paládio e elementos de terras raras, como matérias-primas para o fabrico de sistemas de produção de energia, sistemas de armazenamento de energia e vários outros dispositivos de alta tecnologia. Durante séculos, os metais antes referidos foram extraídos de depósitos situados em terra, mas, nos anos mais recentes, tem-se verificado um grau de produção mais baixo e mais oneroso. Além disso, devido à diminuição desses minerais na crosta terrestre, é necessário aumentar a produção nos processos metalúrgicos de extração, o que aumenta a quantidade de resíduos gerados, sendo esta igualmente uma solução indesejável (Vysetti, 2023).

O incremento do interesse pelos minerais do mar profundo^{34,35} está, por conseguinte, ligado a uma procura crescente de metais para sustentar o desenvolvimento de produtos de alta tecnologia, incluindo os que são necessários para um futuro com baixas emissões de carbono, o que fez disparar as licenças de exploração em

34 O mar profundo começa a cerca de 200 m de profundidade, na transição para o talude continental, onde se observa uma clara mudança da fauna de águas pouco profundas para águas profundas (Ramirez-Llodra et al., 2011).

35 Entre os quais sulfuretos maciços, polimetálicos, no fundo do mar, em torno de fontes hidrotermais, crostas ricas em cobalto, nos flancos dos montes submarinos, e campos de nódulos de manganês, polimetálicos, nas planícies abissais, constituídos principalmente por manganês e ferro, embora quantidades significativas de outros metais sejam também encontradas nestas estruturas. Outros recursos da plataforma continental com interesse comercial incluem diamantes, areias ferrosas, ricas em titanomagnetite para a produção de aço, e fosforitos (Miller et al. 2018, pp. 1-2).

zonas ABNJ³⁶ (Jouffray et al., 2020, p. 45). Nestas circunstâncias, torna-se necessário explorar fontes alternativas para a exploração de metais críticos, como é, por exemplo, a extração em águas profundas. O facto é que, no fundo do mar e no subsolo, existem reservas minerais significativas, como cobalto, cobre, ouro, ferro, manganês, níquel, elementos de terras raras, prata e zinco. Embora atores como os Estados e o setor privado tenham reconhecido o potencial económico dos recursos minerais do fundo do mar desde, pelo menos, a década de 1960, os substanciais desafios tecnológicos e a incerteza política/regulamentar, em especial nas ABNJ, tornaram a extração industrial insustentável nas décadas que se seguiram. Nos anos mais recentes, porém, os desenvolvimentos tecnológicos ocorridos aumentaram a acessibilidade aos recursos minerais e novas regras para controlar o acesso, minimizar os impactos ambientais e distribuir os benefícios da exploração dos minerais dos fundos marinhos têm sido negociadas. Nas ABNJ, a prospeção e a exploração devem respeitar as diretrizes da ISA. No entanto, as decisões sobre futuras atividades mineiras podem considerar interesses privados em relação a uma posição tradicional que tem olhado para estes recursos como “património comum da humanidade” (Campbell et al. 2016, p. 527). Com efeito, constata-se que as ideias sociais e políticas sobre os recursos oceânicos e os processos de governança também se alteraram ao longo das décadas mais recentes.

3.3. A pressão pelo acesso aos recursos minerais da Área

De acordo com Ramirez-Llodra et al. (2011), a exploração do mar profundo teve início há pouco mais de 150 anos, inicialmente promovida pelos debates do século XIX sobre a existência de vida a profundidades inferiores a 300 metros. Verificou-se uma evolução franca no conhecimento do mar profundo na segunda metade do século XX, em particular nas décadas de 1970 e 1980. No final desse século, o mar profundo passou a ser reconhecido como o maior ambiente da Terra, contendo numerosos habitats, com características abióticas e biológicas únicas e suportando uma biodiversidade particularmente elevada. Todavia, o mar profundo permaneceu francamente afastado do debate público, sendo que as primeiras explorações e atividades antropogénicas não tiveram um impacto social significativo. Naquele período, o mar profundo era visto, sobretudo, como um prestador de serviços. Por um lado, era um espaço amiúde utilizado para o despejo de resíduos, em particular quando as alternativas terrestres eram politicamente pouco atrativas e eticamente

36 De acordo com Miller et al. (2018, p. 1), desde a sua criação, até 2018, a ISA emitiu 27 contratos de exploração mineral, abrangendo uma área combinada de mais de 1,4 milhões de km², continuando esta organização a desenvolver regras para a exploração mineira comercial.

questionáveis. Numa outra perspectiva, era percebido como uma potencial fonte de riqueza mineral e biológica, mas sobre a qual não havia jurisdição nacional. Porém, ao longo das últimas décadas a diminuição substancial dos recursos em terra tem sido acompanhada, em simultâneo, por um rápido desenvolvimento tecnológico, que levou a um aumento do interesse pela exploração e pelo aproveitamento dos recursos existente nas águas profundas (Ramirez-Llodra et al. 2011, p.2). A reivindicação do oceano não é, pois, nova para a humanidade, mas a atual corrida aos seus recursos desenrola-se com uma diversidade e intensidade sem precedentes. Jouffray et al. (2020, p. 46) descrevem este fenómeno como *blue acceleration*, uma nova fase na relação da humanidade com a biosfera, na qual o oceano não só é crucial para sustentar as trajetórias de desenvolvimento global, mas também está a ser, ele mesmo, francamente alterado nesse processo.

O domínio marítimo tem assistido a transformações geopolíticas ao longo das últimas décadas. Uma das mais significativas ocorre nas profundezas do oceano, desde que a UNCLOS permitiu (art. 76.º) que os Estados reivindiquem uma plataforma continental alargada para efeitos de exploração dos recursos do fundo do mar, além de 200 milhas náuticas. Desde a primeira reivindicação feita pela Rússia, em 2001, relativamente à região do Ártico, foram enviadas, ao longo das primeiras décadas deste século, à UNCLCS, submissões ou informação preliminar de 83 países, abrangendo, no seu conjunto, mais de 37 milhões de km² do fundo do mar. Este recente aumento do número de pedidos deu origem a várias reivindicações sobrepostas, acrescentando uma dimensão adicional às disputas marítimas e antecipando a necessidade de futuras negociações sobre acordos de delimitação de fronteiras. De modo geral, a expansão dos direitos de soberania nacional sobre o espaço marítimo levanta questões de equidade e partilha de benefícios, uma vez que apenas um número limitado de Estados tem acesso a uma plataforma continental alargada, e todas as reivindicações são feitas à custa das áreas do leito marinho e do subsolo localizadas fora da jurisdição nacional. A extensão da plataforma continental está não só a transformar a paisagem geopolítica, mas também a diminuir substancialmente a área onde existem recursos considerados património comum da humanidade (Jouffray et al., 2020, p. 46).

Nestas circunstâncias, a grande questão que se coloca no futuro próximo a todos os Estados, quer estes sejam membros da ISA, quer apenas signatários do acordo relativo à implementação da parte XI da UNCLOS, é de que modo a pressão pelo acesso aos recursos do leito do mar e subsolo, a qual forçosamente irá ocorrer nas regiões de grande profundidade atualmente geridas pela ISA, irá influenciar o comportamento desses Estados, sobretudo face à diminuição de tais recursos em terra.

Conclusões

Em termos gerais, a governança global está associada a processos de regulação e remete para instituições que enquadram o comportamento de atores transnacionais, sejam Estados ou organizações internacionais. A sua aplicação aos oceanos refere-se, em concreto, a estruturas, processos, regras e normas que determinam como são tomadas as decisões, como é partilhado o poder e é garantida a responsabilização na utilização e gestão dos recursos marinhos. A UNCLOS – adotada em 1982 e a vigorar desde 1994 – permanece como o edifício jurídico internacional mais amplamente aceite para a governança dos oceanos.

Neste artigo, defendeu-se o argumento de que, num contexto de acentuada escassez de recursos haliêuticos (no mar) e minerais (em terra), se fará sentir uma forte competição pelo acesso aos recursos dos oceanos (vivos e não vivos). Nestas circunstâncias, importaria aquilatar se o modelo de governança dos oceanos atualmente existente permanece adequado face ao quadro apresentado. Foi, assim, definida a seguinte pergunta de partida: está o atual modelo de governança dos oceanos ajustado aos novos desafios que existem no domínio marítimo, nas ABNJ, que decorrem do aumento da pressão sobre o acesso aos recursos marinhos?

A análise efetuada permitiu concluir que as RFMO permanecem como organizações internacionais de relevo na gestão dos recursos haliêuticos em ABNJ. No entanto, em particular no oceano Atlântico, urge edificar RFMO em espaços onde estes não existem, como é o caso da costa da América do Sul. Por um lado, é necessário, ainda, que as resoluções daquelas organizações sejam respeitadas, tanto por Estados partes como por Estados que, não sendo partes, aí detêm interesses de pesca. Por outro lado, o crescente consumo de peixe não tem sido acompanhado pela subsequente reposição de reservas de várias espécies, o que pode suscitar, a prazo, insuficiências graves na cadeia alimentar das comunidades mais dependentes da proteína que o peixe disponibiliza, se não forem implementadas medidas concretas que travem a sobrepesca e permitam estabilizar as reservas existentes. Importa, de igual modo, enviar esforços comuns de todos os Estados para combater a pesca IUU, em particular a pesca não regulamentada. Relativamente a este aspeto, a UNCLOS poderá, em revisão futura, ser bem mais ambiciosa, sobretudo no que diz respeito aos deveres dos Estados em ABNJ.

Neste estudo, foi igualmente possível concluir que a corrida pelo acesso aos recursos minerais dos oceanos já foi iniciada, tal o número de licenças de exploração disponibilizadas pela ISA nos anos mais recentes. A opção por energias energéticas limpas, por um lado, e a escassez cada vez mais evidente de alguns metais nobres nos depósitos em terra, faz prever que aquela postura por parte de alguns Estados – sobretudo os mais avançados tecnologicamente – seja cada vez mais vincada. A pressão que tais Estados irão fazer, primeiro por via da extensão das suas plataformas

continentais – ganhando, na prática, soberania acrescida sobre os recursos do leito do mar e subsolo marinho até próximo das 350 milhas náuticas – e, depois, através da obtenção de mais licenças de exploração, será feita em claro prejuízo dos Estados menos avançados tecnologicamente e, no limite, de própria humanidade, uma vez que os *common heritage of mankind* serão substancialmente reduzidos. Também aqui há espaço para alterações futuras da UNCLOS, sobretudo o nível da ação da ISA, desde logo porque o processo de emissão de licenças de exploração do solo e subsolo marinhos precisa de ser bem mais criterioso.

Conclui-se, pois, que neste estudo se provou o argumento aduzido, nomeadamente, que é expectável, no futuro próximo, uma forte competição pelo acesso aos recursos marinhos; por outro lado, considera-se que a pergunta de partida foi respondida, defendendo-se que o modelo de governança dos oceanos em vigor necessita de ajustamentos substantivos para lidar com os novos desafios no domínio marítimo.

Bibliografia

- Auïbar, 2016. *Economic, Social and Environmental impact of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in Africa*, Nairobi: African Union – Interafrican Bureau for Animal Resources.
- Barnett, M. N., Pevehouse, J. C. e Raustiala, K., 2021. *Global Governance in a World of Change*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Barretto, R. Z., 2024. Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Southwest Atlantic – State Approaches and the International Law Toolbox. Em: *Atlantic Centre Report n.4 - Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Atlantic*. Lisbon: Atlantic Centre, pp. 23-47.
- Bernauer, T. e Betzold, C., 2012. Civil Society in Global Environmental Governance. *Journal of Environment & Development* 21(1), pp. 62-66.
- Biermann, F. e Pattberg, P., 2008. Global Environmental Governance: Taking Stock, Moving Forward. *Annual Review of Environment and Resources* n° 33, p. 277-294.
- Blythe, J. L. et al., 2021. The Politics of Ocean Governance Transformations. *Frontiers in Marine Science* | Volume 8 | Article 634718, pp. 1-12.
- Bryndum-Buchholz, A., Lotze, H. K., Novaglio, C. e Eddy, T., 2023. Ocean Biomass and Climate Change. *ResearchGate*, pp. 1-23.
- Campbell, L. M. et al., 2016. Global Oceans Governance: New and Emerging Issues. *The Annual Review of Environment and Resources* N° 41, pp. 517-543.
- Chen, Y. e Liu, H., 2023. Critical Perspectives on the New Situation of Global Ocean Governance. *Sustainability* 2023, 15, 10921, pp. 2-17.

- Copernicus Marine Service, 2021. *Ocean Governance*. [Online] Available at: <https://marine.copernicus.eu/explainers/why-ocean-important/ocean-governance>. [Acedido em 22 janeiro 2025].
- Council of the European Union, 2014. *European Union Maritime Security Strategy*. [Online] Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011205%202014%20INIT/EN/pdf>. [Acedido em 15 janeiro 2025].
- Davidson, D. J. e Frickel, S., 2004. Understanding Environmental Governance: A Critical Review. *Organization & Environment*, December 2004, Vol. 17, No. 4, pp. 471-492.
- Dingwerth, K. e Pattberg, P., 2006. Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance* 12, pp. 185-203.
- Ebo'o, A., 2022. China's Domination of Distant-Water Fishing. The Impact on West and Central Africa. *Hoover Institution, Stanford University*, pp. 1-13.
- European Commission, 2024. *Regional fisheries management organisations (RFMOs)*, Brussel: s.n.
- European Union, 2022. *Regional fisheries management organisations of which the EU is a member*. [Online] Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/097a051a-bad3-11ec-b6f4-01aa75ed71a1>. [Acedido em 15 novembro 2024].
- FAO, 2024. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2024 – Blue Transformation in action*. [Online] Available at: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f985caed-cc7a-457e-8107-7ce16c6ef209/content>. [Acedido em 12 janeiro 2025].
- FAO, 2025. *Fisheries and aquaculture*. [Online] Available at: <https://www.fao.org/rural-employment/agricultural-sub-sectors/fisheries-and-aquaculture/en/>. [Acedido em 12 janeiro 2025].
- International Seabed Authority, 2024. *Secretary-General Annual Report 2024. Leading Precautionary and Responsible Governance of the Ocean Global Commons based on Science, Solidarity and Transparency*. [Online] Available at: <https://www.isa.org.jm/secretary-general-annual-report-2024/>. [Acedido em 22 janeiro 2025].
- International Seabed Authority, 2025. *About ISA*. [Online] Available at: <https://www.isa.org.jm/about-isa/>. [Acedido em 22 janeiro 2025].
- IUCN, 2022. *Governing Areas Beyond National Jurisdiction*. Gland: s.n.
- Jouffray, J.-B. et al., 2020. The Blue Acceleration: The Trajectory of Human Expansion into the Ocean.. *Perspective, Volume 2, Issue 1*, pp. 43-54.
- Kaysser, N. e Adal, L., 2020. *Saving Africa's seas. The IUIU Fishing Index*. [Online] Available at: <https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2020-04-06-saving-our-seas-policy-brief.pdf>. [Acedido em 14 janeiro 2025].
- Machrouh, J. e Jaldi, A. S., 2024. Illegal Fishing in the Northern Gulf of Guinea: A Case Study of Senegal and Liberia. Em: *Atlantic Centre Report n.4 – Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Atlantic*. Lisbon: Atlantic Centre, pp. 48-70.

- Mercator Ocean International, 2024. *Maritime Space*. [Online] Available at: <https://marine.copernicus.eu/explainers/why-ocean-important/maritime-space>. [Acedido em 12 novembro 2024].
- Miller, K. A., Young, K. F., Johnston, P. e Santillo, D., 2018. An Overview of Seabed Mining Including the Current State of Development, Environmental Impacts, and Knowledge Gaps. *Frontiers in Marine Science* 4:418, pp. 1-24.
- Nunez, C., 2019. *Our oceans are under attack by climate change, overfishing*. [Online] Available at: <https://www.nationalgeographic.com/environment/article/ocean>. [Acedido em 25 novembro 2024].
- Ramirez-Llodra, E. et al., 2011. Man and the Last Great Wilderness: Human Impact on the Deep Sea. *PLoS ONE* 6(8): e22588, pp. 1-31.
- Santos, L. B. e Lima, J. V., 2019. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Schofield, C., 2023. Geographical Dimensions to Global Oceans Governance. *Geographical Review* 113(1), pp. 20-47.
- Truman, H. S., 1945. *Proclamation 2667: Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf*. [Online] Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/150/proclamation-2667-policy-united-states-respect-natural-resources-subsoil>. [Acedido em 26 novembro 2024].
- UN, 2023a. *1958 Geneva Conventions on The Law of The Sea*. [Online] Available at: <https://legal.un.org/avl/ha/gclos/gclos.html>. [Acedido em 13 abril 2020].
- UN, 2023b. *1982 United Nations Convention on the Law of the Sea*. [Online] Available at: <https://legal.un.org/avl/ha/uncls/uncls.html>. [Acedido em 13 abril 2020].
- UN, 2023c. *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*. [Online] Available at: <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/177/28/pdf/n2317728.pdf>. [Acedido em 29 novembro 2024].
- UN, 2024a. *Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*. [Online] Available at: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_part_xi.htm. [Acedido em 22 janeiro 2025].
- UN, 2024b. *Commission on the Limits of the Continental Shelf*. [Online] Available at: https://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm. [Acedido em 15 novembro 2024].
- UNCLOS, 1982. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. [Online] Available at: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. [Acedido em 29 November 2023].

- UNCTAD, 2024. *Review of Maritime Transport 2024*. [Online] Available at: <https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2024>.
- UNSG, 2008. *Oceans and the law of the sea: report of the Secretary-General*, Washington: UN General Assembly.
- Vysetti, B., 2023. Deep-sea mineral deposits as a future source of critical metals, and environmental issues – a brief review. *Miner Mater* 2023;2:5, pp. 1-17.
- Wikimedia Commons, 2023. *File:Exclusive Economic Zones.svg*. [Online] Available at: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Exclusive_Economic_Zones.svg. [Acedido em 5 novembro 2024].
- World Ocean, 2013. *The Future of Fish – The Fisheries of the Future*, Hamburg: World Ocean Review No. 2.
- Yozell, S. e Shaver, A., 2019. *Shining a Light: The Need for Transparency across Distant Water Fishing*, Washington: Stimson Center.

Overview of the Blue Economy: The Azores Study-case

Emiliana Silva

Professor with habilitation; University of Azores; Faculty of Agricultural and Environmental Sciences (FCAA); Center of Applied Economic Studies of the Atlantic (CEEApLA).

Abstract

This paper analyses the Blue Economy and its importance and impact on the development of the Autonomous Region of the Azores.

It begins with a concise discussion of Blue Economy terminology and reviews relevant European policies and programmes applied in the Azores. The core argument recommends balancing the Blue Economy's multiple dimensions-economic, environmental, social, and cultural-to ensure sustainable ocean management and use.

The methodology is based on a literature review using academic sources, combined with sectoral mapping of established and emerging marine activities relevant to the Azores. The analysis culminates in a SWOT matrix to assess strengths, weaknesses, opportunities, and threats and to guide policy and strategic recommendations.

Established marine activities identified in the Azores include marine fishing, fish processing, ports, and marine transport services. Emerging activities include coastal and marine tourism, education and training, marine biotechnology, ocean safety and surveillance, marine scientific research and development, and offshore wind and other marine renewable energies.

Key strengths are the Azores' extensive Exclusive Economic Zone and growing research into marine biodiversity. Primary weaknesses include overfishing, imbalanced fish stocks, and a lack of comprehensive studies quantifying the ocean's economic value. Major threats are climate change and fragmented governance at national and international levels. Notable opportunities include improved ocean governance and the potential for sustainable development across blue sectors.

Keywords: Blue Grow; Ocean; Sea Management; Sustainability.

Artigo recebido: 04.09.2025

Aprovado: 06.10.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.172.04>

Resumo

Visão Geral da Economia Azul: O Estudo de Caso dos Açores

Este artigo analisa a importância e o impacto da Economia Azul no desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores.

Inicia com a discussão da terminologia associada à Economia Azul, seguindo com uma revisão dos programas e políticas aplicadas nos Açores. Recomenda o equilíbrio das múltiplas dimensões – económica, ambiental, social e cultural, que assegure um uso e gestão sustentável.

A metodologia consiste na elaboração de uma revisão bibliográfica, combinando a inventariação das atividades marinhas emergentes e estabelecidas para os Açores. Finalmente, elabora-se a matriz SWOT para determinar os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças, as quais permitem delinear uma política e apresentar recomendações de estratégia.

As atividades marinhas estabelecidas para os Açores são a pesca, a indústria do pescado, os portos e transportes marítimos de passageiros. As emergentes são o turismo marinho, o conhecimento e formação profissional, a biotecnologia marinha, segurança marítima, investigação e desenvolvimento, o aproveitamento do offshore do vento e outras energias renováveis alternativas.

Nos Açores, como pontos fortes surgem a Zona Económica Exclusiva e a investigação da biodiversidade marinha. Os pontos fracos, incluem a sobrepesca, o desequilíbrio das reservas de peixe e a insuficiência de investigações que estimem o valor económico do oceano. As ameaças mais relevantes são as alterações climáticas e a falta de governança nacional e internacional. As oportunidades são a governança do oceano e o desenvolvimento sustentável dos sectores da Economia Azul.

Palavras-chave: Crescimento; Oceano; Gestão Marinha; Sustentabilidade.

1. Introduction

There is widespread confusion in the literature about the concept of Blue Economy. A review of studies published between 2021 and 2024 reveals a persistent gap between biological research (biodiversity, marine conservation, and related fields) and robust estimates of the ocean's economic value. This paper therefore starts from a central question: what is the importance of the ocean's economic value for the Autonomous Region of the Azores? Inconsistent terminology – coast, coastal, sea, ocean, and Blue Economy – undermines clear analysis and comparability across studies.

This paper's main objective is to document the state of the art of the Blue Economy in the Autonomous Region of the Azores.

Secondary objectives are as follows: to clarify key terminology; to identify established and emerging marine activities in the Azores; and to assess internal and external factors shaping the region's Blue Economy.

Three hypotheses are set: (1) A single, well defined scientific conceptualization of the Blue Economy is necessary to guide research and policy; (2) there is no widely accepted methodology that produces accurate, realistic estimates of the ocean's economic value; (3) the Azores exhibit a disproportion in the volume and depth of biological research relative to economic valuation studies.

The paper is organized in five parts. Part 1 introduces the topic, states the objectives, and outlines the paper. Part 2 develops the conceptual and theoretical context for the Blue Economy. Part 3 describes data sources and methods, including the literature review, mapping of Blue Economy activities, and the SWOT analysis. Part 4 presents and discusses the findings. Part 5 summarizes conclusions and offers policy recommendations, followed by the list of references.

2. Theoretical and Conceptual Context

Portugal's relationship with the sea rests on three interlinked factors: history, geography, and national image. Historically, maritime discoveries shaped Portugal's economic development and identity; the country's seafaring legacy continues to inform contemporary claims and discourses about marine resources (Cunha, 2011). Geographically, Portugal – and the Azores in particular – occupies a strategic position in the middle of the Atlantic, acting as a gateway between Europe and the Americas. The national brand as a maritime nation reinforces political and social expectations about the sea's economic and cultural role. After a period of relative governmental neglect, interest in maritime policy resurged following Portugal's EU accession, accelerated at global fora such as the Rio Summit (1991), and has recently crystallized in growing Blue Economy initiatives and policy frameworks.

Looking for Portuguese sea, it is useful to recognise three crucial factors: history, sea discoveries; geography, localization in the middle of Atlantic Ocean, being the frontier to American Continent; and the brand image, recognizing Portugal as a maritime country Cunha (2011). According to this author, historically, Portugal Sea has contributed for its economic development since the discoveries. Although, after the priority of sea suffers a lack of interest period by the Portuguese Government. According to the restore of its importance starts after Portugal joins European Union, then in Rio Summit (1991) and recently with the flourishing of blue economy policy. This section presents the blue economy dimension, their current maritime activities, the blue program for Azores and the estimated value of the ocean.

2.1. Blue economy dimension

The Azores’ marine resources hold substantial potential for regional development, but conceptual ambiguity has been a persistent barrier to policy and research. Internationally, terminology varies: Portugal commonly uses “Blue Economy,” France prefers “Sea and Coast Economy,” and the United States often refers to the “Marine Industry,” among other labels (OCDE, 2024). This diversity of terms contributes to inconsistency in the literature and complicates comparisons across countries and studies (OCDE, 2024; Alves, 2022; Mateus et al., 2019; Recalde, 2019). Existing definitions frequently separate economic activity from governance and management perspectives, leaving the relationship between resource use and stewardship underspecified.

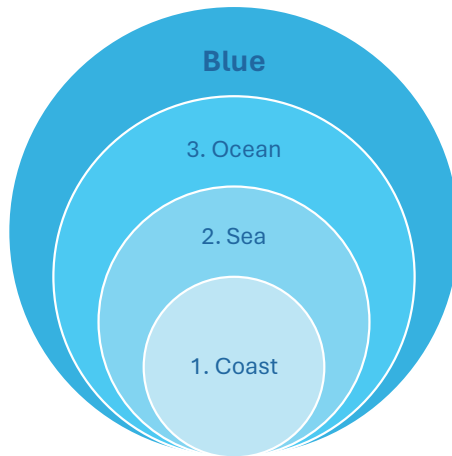
Figure 1
Economy terms applied to marine resource



Source: Elaboration by the author.

To reduce ambiguity, this paper adopts a hierarchical framing that connects commonly used terms and situates the Blue Economy as an integrative, macro level concept. Drawing on dictionary distinctions (Advanced Learner's Dictionary, 1989) and sectoral usage, the hierarchy runs from the coastal interface (micro level), through the sea (regional systems), to the ocean (global system), with “marine” as the adjectival domain that links organisms, activities and processes across these scales (see Figure 2). Under this framing, “sea management” encompasses governance and management actions applied across these spatial scales; the Blue Economy then synthesizes economic activity, ecosystem services, governance and social-cultural values into a single, policy relevant perspective.

Figure 2
The dimension of the blue economy



Source: Elaboration by the author.

Some authors distinguish between the “ocean economy” – the set of ocean-based industries and market transactions – and the “sustainable ocean economy” or Blue Economy, which explicitly integrates environmental and social sustainability alongside economic objectives (OECD, 2024). In the Azorean context, local commentators echo this stance: Almirante António Silva Ribeiro (2024) describes the Blue Economy as a “holistic and integrated approach” that uses management actions to promote economic growth while safeguarding ocean health against threats such as overfishing, climate change and pollution. This study adopts that integrated interpretation as its working definition, to ensure that economic assessments remain linked to management and conservation priorities.

2.2. Azores, Portugal the Blue Economy Azorean Program

Portugal is an oceanic country with approximately 2,500 km of coastline and one of the world's largest Exclusive Economic Zones (EEZ), extending over about 1.7 million km² (Direção Geral da Política do Mar, 2021). Together, continental Portugal and the archipelagos of the Azores and Madeira account for roughly 48% of the maritime area under European jurisdiction. The Azores' extensive maritime space and strategic mid Atlantic position underpin the region's opportunities and responsibilities for sustainable ocean use.

The Regional Government of the Azores has shown sustained commitment to developing a sustainable Blue Economy through participation in national and international programmes and by promoting policies that prioritise job creation, technological innovation and environmental protection (Blue Azores, 2024). Regional action emphasises the sustainable exploitation of marine resources while seeking to reconcile economic development with conservation.

Key regional, national and international instruments and initiatives supporting the Azores Blue Economy include:

- Operational Programme Sea 2020 – promotes sustainable fisheries, protection of the marine environment and competitiveness of maritime enterprises.
- INTERREG Atlantic Programme – supports transnational research and innovation in marine renewable energy, marine biotechnology and coastal zone management.
- National Strategy for the Sea 2021-2030 – sets national policy guidelines to value the Blue Economy by fostering scientific and technological research, conserving marine ecosystems and creating green jobs.
- Ocean Literacy Action Plan – raises public awareness and understanding of the ocean's value and the services it provides.
- Horizon Europe projects – finance research and innovation addressing marine pollution, overfishing and climate adaptation.
- Blue Partnership and related international cooperation platforms – facilitate knowledge exchange, joint projects and participation in global research networks.
- Azores Sea Observatory – a regional monitoring and research platform that collects scientific data, supports fisheries management and promotes community awareness.
- Azores Sea Cluster – a public private network that brings together firms, research centres, educational institutions and civil society to stimulate innovation and competitiveness across fisheries, aquaculture, maritime tourism and marine renewables.

The Azores Blue Programme (2024) sets four principal objectives to guide regional action:

1. Protect 30% of the Azores' maritime area through marine protected areas, including at least 15% designated as fully protected.
2. Develop and implement management plans for all marine protected areas, covering both existing and newly designated sites.
3. Contribute to coherent marine spatial planning.
4. Support the sustainable restructuring of the fisheries sector.

2.3. The ocean economic value

The ocean economic value is inestimable and should concern as a sustainable resource, due to its scarcity. Additionally, the economic ocean value should comprise the dimensions: the economic, environmental, and social, their potential, and their advantages.

The assessment of the ocean the economic value has two main components. The first one, assigns the importance of the marines' activities providing ocean data such us, fisheries, transports, tourism, employment, and others, which means quantitative tools. The other one estimates the ocean economic value, using qualitative tools, such as economic valuation methods like market price, cost-based, and preference-based methods to quantify services like fishing and tourism.

The blue economy is useful to state that there are market and non-market benefits of the blue economy provided by freshwater, coastal and marine ecosystems (natural river systems, lakes, wetlands, mangroves, and coral reefs) (OCDE, 2024).

There are different methodologies to estimate the value of the ocean, which their majority try to assess the natural/environmental good. As consequence, these methods find the economic value by the cost perception of the population, or a sample, and the value obtained is personal that suggests the market value.

Ecosystem services of the sea, 2017, for fisheries were 31,7M per year and the sea tourism ranged from 22,5 to 67M€ per year, and the Carbon market, around two hundred thousand million euros in 2030 Blue Azores (2024). Marine ecotourism contribution for 80M€ for the regional economy (2,2% of Gross Domestic Product) (Blue Azores, 2024, Rampa 2023).

A value of the ocean and economy and related ecosystem was to the ocean-based industries, a USD 1.5 trillion in global economic value, including capture fisheries and shipping (Blue Azores, 2024), which contributes about 2,5% of gross value added (OCDE, 2016).

Ebarvia (2016) observed that the ocean economy contributes to the gross domestic product for the East Asian Seas countries and varying from 3 % in RO Korea, to 4.5 % in the Philippines, 9 % in China, and 13 % in Indonesia.

The ocean economic value, recurring of the identification of ecosystem services available (Marques and Pacheco, 2022): 1) The marine ecosystem support; 2) The supply services; 3) The regulatory services, and 4) The cultural services. The findings have pointed out the importance for coastal areas. Others had showed the ecosystems services value and the importance of fisheries and tourism in the economic growth and development of coastal communities.

The economic valuation of coastal and marine ecosystem services in the 21st century was carried out by Torres and Hanley (2016) providing information about the social benefits and costs of alternative policies and have focused on cultural ecosystem services value of beaches and other coastal areas, inland, transitional and coastal waters, coral reefs and MPAs, placing emphasis on the recreational opportunities offered by these ecosystems.

Ressureição et al. (2022) results suggests that in 2014 approximately 17% of total visitors to the Azores engaged in marine ecotourism activities generating approximately eighty million euro in total expenditures to the regional economy (2.2% of regional Gross Domestic Product).

Carreira and Porteiro (2015) showed some sea figures of Azores (2021): 9,000 jobs per year; about 1,500 companies (coastal tourism activities, hotels, restaurants and travel agencies, almost 700 of them are dedicated to fishing, fish processing and storage, shipbuilding and repair, aggregate exploration and education and science. The sea in Azores was responsible for a turnover about five hundred million euros per year and a gross volume added (GVA) of approximately 150 million euros. The global economic value (2010) was USD 1.5 trillion in global economic value (OCDE, 2016).

3. Data and Methodology

The Azores archipelago constitutes an Autonomous Region of Portugal, as well as Madeira archipelago, located in the mid-North Atlantic Ocean. Its maritime zones surrounding include the internal maritime waters, the territorial sea, the Azores sub-area of the Portuguese Exclusive Economic Zone and the continental shelf until two hundred nautical miles from the coast, correspond collectively to a total maritime space under national sovereignty and/or authority of about 960 432 km² (Blue Program, 2024). The maritime space surrounding the Azores islands, equivalent to a total area of almost one million km², holds a multiplicity of natural resources and has increasingly the strategic vector value, where blue economy plays a key role in the socio-economic development of the region.

To characterize the study case, Azores Autonomous Region (AAR), this paper collects national and international sources, respectively LOTAÇOR, SREA, INE, Direção Geral das Políticas Marítimas, Observatório do Mar, European Commission, and OCDE. The publications of Secretaria Regional de Estatística Agrícola – SREA, Instituto Nacional de Estatística – INE, and LOTAÇOR, allowed the characterization of the fishing activity sector in the Azores.

The ocean economic activities list for international statistics divided in established and emergent ones, depending on the score of implantation stability and time. The most listed marine activities are marine fishing, fish industry and marine ports and support activities for marine transport, marine and coastal tourism, education and training, marine biotechnology, ocean safety and vigilance, ocean scientific research and development, offshore wind, and marine renewal energy (OECD, 2024). SREA (2020) opted to divide up the sea economy activities in nine groups, fisheries, aquaculture and commercialization; marine resources no-living; ports, transports and logistic; leisure, sports, cultures and tourism; naval industry; marine equipment; marine infrastructure; maritime services, and new uses and resources.

For Portugal, Cunha (2011), Marques and Pacheco (2022), Mateus et al. (2019), and Carreira and Porteiro (2015) distinguish between established and emerging marine activities. Established activities include the exploitation of marine resources, the deployment of renewable energies, ship repair, oil and gas operations, coastal tourism, education and training, maritime logistics, and port activities. Emerging activities – those with potential for future expansion – comprise new systems for harnessing renewable energies (solar and wind), the bioeconomy and blue biotechnology, maritime safety and surveillance, the mining of new non-living marine resources, and the desalination of seawater for human consumption.

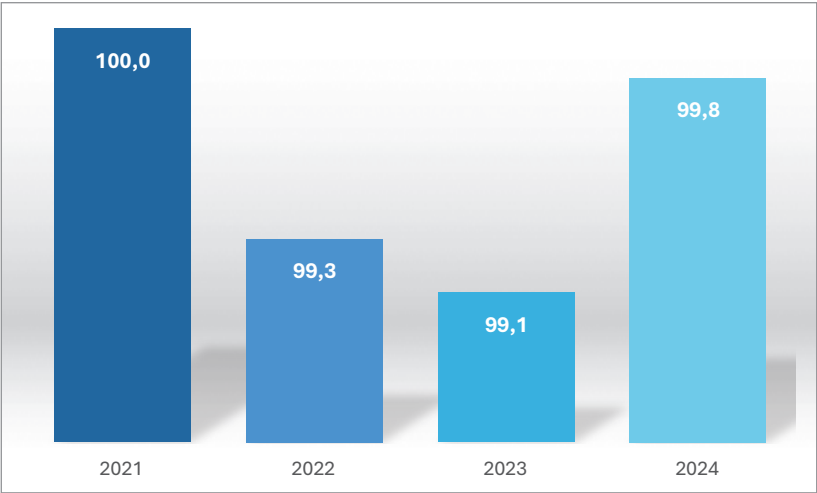
The Azores Blue Program (2024) pointed out as activities, for example, fisheries; ports and shipping, including passenger and cargo maritime transport; related to scientific research, as well as coastal; maritime tourism and recreation, such as whale watching, diving and nautical sports. Marques and Pacheco (2022) insist on the importance of innovations, such as the digital twin of the ocean (a complex digital replica of the real ocean) which integrate services in the environmental, administrative, commercial, human, cultural spheres and to optimize services and supporting decision-making. Additionally, the development and improvement of autonomous vehicles (air, surface, and submarine) will allow the observation of the ocean with high resolution and in spaces that were previously inaccessible.

The SWOT Matrix is a diagnosis tool that allows to state the strengths (S), weakness (W), opportunities (O), and threats (T) (Teixeira, 2020). The internal factors were strengths and weakness, and the external factors were opportunities and threats, to make a critical analysis. According to the literature review, it makes a SWOT matrix which provides information to recommend an ocean strategy.

The Observatório da Economia Azul (Portuguese Blue Economy Observatory) summarizes the national marine sector characteristics. At first, it identifies about 17.6% (2022) of the shoreline in critical erosion situation, and two ocean renewables energy plants with the installation capacity of 25.4 MW (2023). After, the marine sector contributes with 3.9% of direct GVA (2016-2017) and 4.0% of national employment (2016-2018). The fisheries appear as the main activity of marine sector, showing, in 2022, an amount of €336 million of fish captured, and €160 million of aquaculture production. The major activities are coastal tourism accommodation with a total revenue of €5, 2 billion in 2023, and cruise ships entered national ports representing €1, 6 million. Finally, there are 736 graduates (2022/2023) in Marine related courses in higher education and €102 million (2021) in expenditures of research and development in Ocean Economy and in 2023 there was about 83,814 students, 3,100 teachers and 396 schools.

The Ocean Satellite Account 2020 (INE, 2020) results for the Azores Autonomous Regions (2016-2017), was 10,7% of the Gross Value Added (GVA) of the ocean economy generated, 6.1% points more than the weight that these regions have overall in the national GVA. According to the Ocean satellite account for 2016 and 2017 (INE, 2020), the ocean satellite account was 240 million € (2016) and 283 million € (2017) which represents respectively 6.9 and 7.9% of the total Azorean economy (INE, 2020). The main source of information in Azores is fisheries, which allows a detail of this specific field.

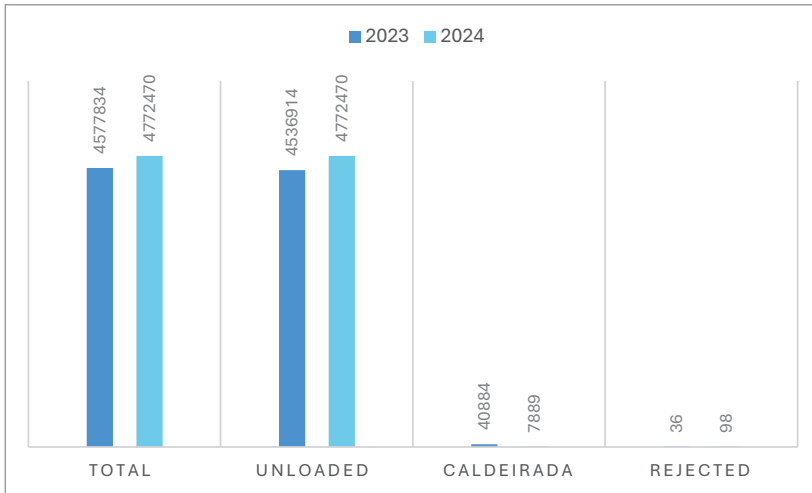
Graph 1
Percentage of sold fish in AAR from 2021 to 2024 (until June)



Source: LOTAÇOR (2021/2022/2023/2024).

The most part of the fish unloaded in fleet of AAR had sold, ranging from 99.1% (2023) to 100% (2021), as shown is Graph 1. *Caldeirada* (self-consumption) and rejected fish quantity are marginal.

Graph 2
Quantity of fish landed (Kg) in the AAR in 2023 and 2024 (until June)

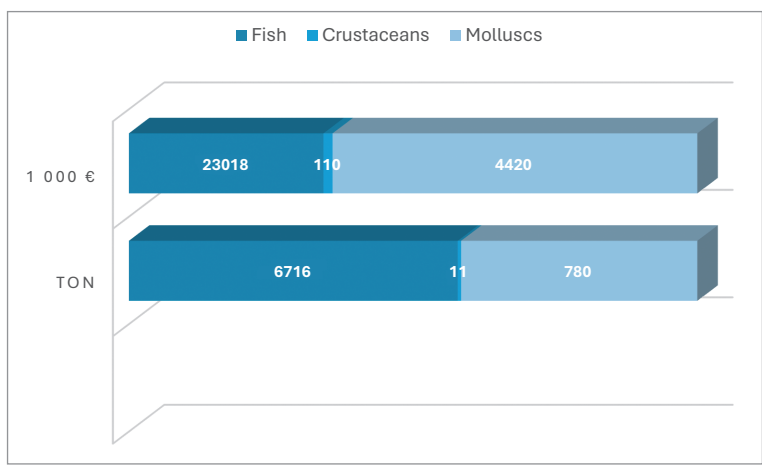


Source: SREA (2024).

Note: Unloaded Fish is all fish that had sold at Auction, sold by contract; rejected (for hygienic and sanitary reasons); withdrawn (because there is no buyer); and stew (for consumption by the fishers themselves). Average Prices and Commercialized Fish is respectively, to all fish sold at auction and by contract.

In 2023, about 4,5 million kg of fish landed in AAR. Although, in 2024 (till June) the amount landed already overpass this value about €4,7 million (Graph 1). The unloaded fish had increased about three times, since comparing with data of 2013, 13,961,000 kg (Carreira e Porteiro, 2015).

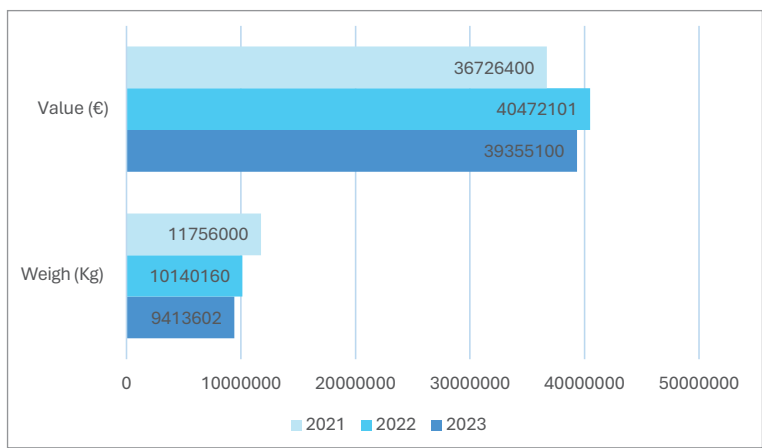
Graph 3
Azores Landed fishery by species in 2020



Source: SREA (2020). Long series Q.06.11.

In 2020 the landed fisheries were about 7,507 tons, the majority of which were fish (6716 – 89.5%) followed by molluscs (780 – 10.4%) (Graph 3). The crustaceans are minimal in Azores fisheries. The total value of fisheries in the Azores is €27548 million, and fish contributes about 83.6% (€23018 million). Molluscs contributed with €4,42 billion (16% of total).

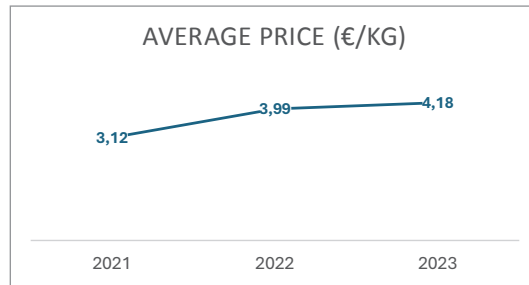
Graph 4
Total value (€) and quantity (kg) of fish in 2022 and 2023, in the Azores



Source: LOTAÇOR (2022/23); SREA, 2022, 2024).

As showed in Graph 4, both the quantity and the value of fish at auction dropped slightly from 2022 to 2023. However, it achieves an increasing average price per kilogram increased from €3.99 (2022) to €4.18 (2023) (Graph 5).

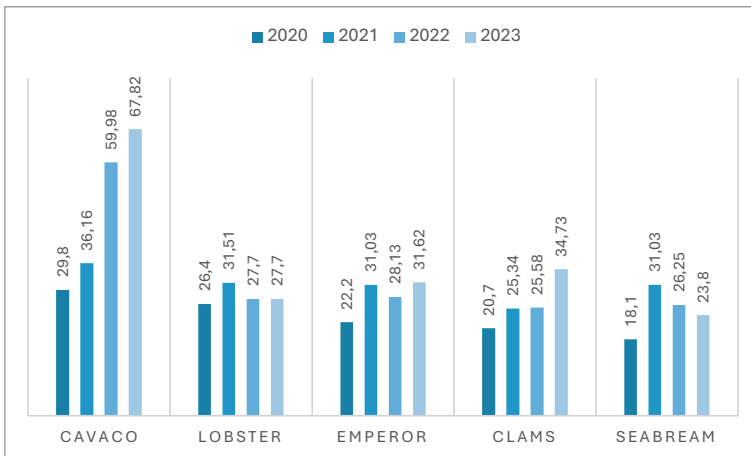
Graph 5
Average price (€/kg) of fish landed in the ports of the Azores (2022 – 2023)



Source: SREA (2022, 2024), LOTAÇOR (2021).

Although the unloaded fish decreased in value but increased in volume the average price had increased (Graphs 4 and 5).

Graph 6
Five top species sold in Azores, from 2020 to 2023



Source: LOTAÇOR (2020, 2021, 2022, 2023).

Graph 6 point out the fish species landed. The top five species (the highest prices per kilogram) landed were Cavaco (29,8), lobster (26,4), emperor (22,2), clams (20,7), and red seabream (18,1).

According to SREA (2021), the number of passengers in Azores maritime transport decreased about 46.5%, being 301,062, in 2020. The raw materials marine transport increased about 7% loading and 0.6% unloading.

4. Results and Discussions

The Google Academic Scholar found four (4) documents for coast economy; seventy-two (72) for coastal economy, seventeen (17) for sea economy; three hundred seventy-one (371) for ocean economy, and finally, fifteen thousand and ninety hundred papers (15900) for blue economy. The ocean economic activities to Azores follows the activities structures of (OECD, 2024). Adding the comments of the references achieved previously and completing with data available for Azores, it was possible to propose an update of the maritime activities for Azores.

Table 1
Established or emergent activities in Azores, in 2024

Activities	Established	Emergent
Marine and Coastal Tourism		✓
Education & training		✓
Marine Fishing	✓	
Fish industry	✓	
Maritime biotechnology		✓
Ocean safety and vigilance		✓
Marine ports and support activities for marine transport	✓	
Ocean scientific research and development		✓
Offshore wind and marine renewal energy		✓
Maritime passenger transport		✓

Source: Elaboration by the author.

Table 1 shows a difference between the maritime passenger transport activity, which Carreira and Porteiro (2015) defines as established. So, the maritime passenger transport, due its decreased (-46.5% number observed between 2019 and 2020 (SREA, 2021)). The XIII Government of Azores introduces a new and unique price (60€) of the flying ticket for Azorean residents, cheaper than the applied one before. The Azores SWOT Matrix building used information of OCDE (2024); Almirante António Silva Ribeiro (2024); Blue Azores (2024), Paramaio et al. (2013), Marques and Pacheco (2022), and Cunha (2011).

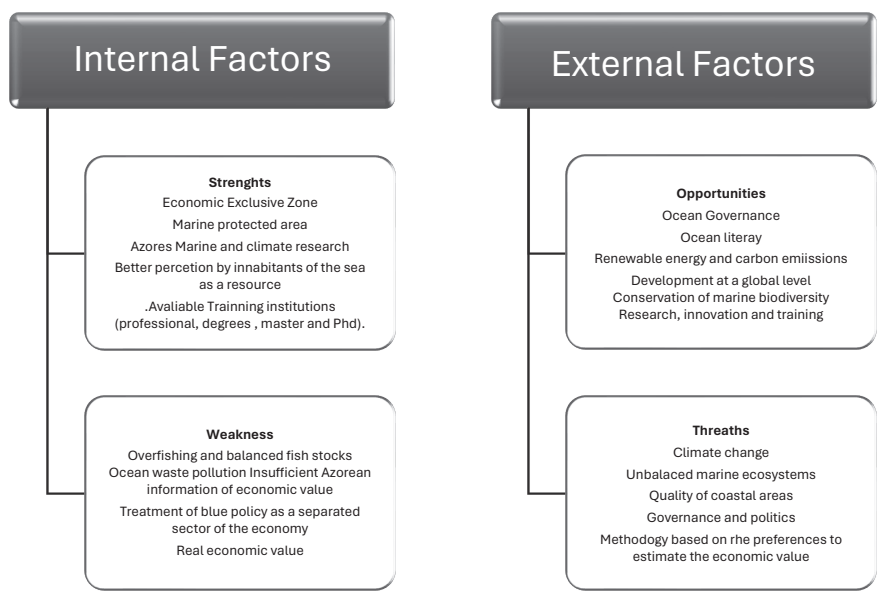
4.1. Strengths

Azores entities and projects aligned with the principles of blue economy, which can contribute to holistic and integrated action in the oceans and aim to preserve marine biodiversity and promote the sustainable use of ocean resources. The strengths stressed are the size of the Economic Exclusive Zone, the marine protected area; Azores marine and climate research; better perception of the sea value as a resource, by inhabitants; training institutions at distinct levels (professional and university degrees) at the University of Azores.

4.2. Weakness

Lack of detailed Azores data of Blue Economy of official institutions press. There is nor detailed information that allows to quantify, exactly, what is its direct and indirect importance in the economy of the sea. Thus, the development of adequate statistical information on the economy of the sea is a priority issue by the Autonomous Region. It results difficult update information published, of national and regional organizations. An inexistence of an accurate methodology to estimate the total economic value. Governance of blue policy as a separated economic sector of the economy and included partially of multiple national organizations. So, gather ocean/sea information seems to be complicated.

Figure 3
Azorean SWOT matrix of blue economy, in 2024



Source: Elaboration by the author.

4.3. Opportunities

Blue Azores program creates a new opportunity for sustainable economic development in the Azores, to achieve international objectives set by international organization and a driver for local and regional development: job creation, boost economic activity (GDP growth), adapt to climate change. The conservation of marine biodiversity fosters sustainable tourism and increase scientific research and education. Responsible fisheries management contributes to the recovery of fish stocks and the addition of value to fish. Sustainable aquaculture provides food proteins and stimulates the development of the coastal economy. Renewable energy reduces carbon emissions, creates jobs, and promotes investment. Sustainable tourism, coastal and marine, boosts local economies (increasing – whale and dolphin watching, diving, kayaking, and hiking trails – the conservation of marine ecosystems and environmental education, since the company’s focus on the conservation of marine ecosystems. Research, innovation, training, and awareness raising develop technological solutions and encourage more sustainable practices for the exploitation of marine resources. Ocean governance as consequence of the

development of integrated maritime policies, the creation of marine protected reserves, the implementation of marine and coastal conservation initiatives, investment in sustainable fishing technologies, the management of fish resources, and the participation of local populations. Responsible fisheries management, the industrial and commercial positions are relevant, and considerable investments in fish farming and sea Expert's in the commercialization of seaweed from the Azores, for the biotechnology and cosmetics industries, are testimonies of sustainable aquaculture projects. Education and innovation, which is provided by the OKEANOS research centre, the University of the Azores, and the School of the Sea of the Azores. The first one conducts research and innovation aimed at technological solutions in areas related to marine ecology, climate change, and the sustainability of fisheries resources, and the second through training and awareness-raising actions, encourages more sustainable practices. So, a blue carbon and an environment externalities market.

4.4. Threats

Environmental factors – such as climate change (global warming and its consequences), economic pressures (including the overexploitation of resources such as minerals and fish stocks, destructive fishing techniques, and marine pollution from sewage, litter, and oil spills), and political-military concerns (e.g., threats to underwater infrastructures such as pipelines, submarine cables, and underwater listening systems, as well as persistent disputes regarding the delimitation of maritime zones under the Law of the Sea) – illustrate that ocean-related challenges do not conform to administrative boundaries.

Seafood, such as overfishing, destructive fishing practices; water-related tourism; waterside tourist infrastructure can alter coastal landscapes, create soil erosion and loss of biodiversity; plastic waste influx affects marine and aquatic life. Renewable energy: infrastructure can disrupt ecosystems through noise pollution and collision risks; water passenger transport and shipping; discharge of pollutants from vessels. Port activities: The release of sediments, chemicals and debris affects water quality and ecosystem health; infrastructure and dredging operations can alter river flow patterns; Noise pollution and light pollution from port activities can disrupt coastal habitats. Beyond these direct impacts on ecosystems and biodiversity, blue economy sectors also contribute to greenhouse gas (GHG) emissions and air pollution, which drive climate change and harm health. OCDE (2024) showed distinct levels of threats importance: starting with climate change, infrastructural; environmental economic, social, demographic, and finalizing with political geopolitical and external.

5. Conclusions and Recommendations

A consensual, transversal, complete, and clear understanding of the meaning “blue economy” should record in the scientific world. It is critical to conciliate the conservation of marine resources and its economic influence of the activities fishing and tourism sectors to achieve a sustainable ocean.

In Azores there is a lack of ocean/sea data and information, which is widespread in multiple official Portuguese and Azorean institutions. The importance of creating an economic account or sector is crucial in the national accountancy and press documents.

The marginal economic contribution of marine sector to the economy, as well the number of employees, does not show the importance that this resource represents to Portugal/Azores.

The established marine activities in Azores are marine fishing, fish industry and marine ports and support activities for marine transport. The emergent activities are the marine and coastal tourism, education and training, marine biotechnology, ocean safety and vigilance, ocean scientific research and development, offshore wind, and marine renewal energy.

It identifies as strengths the Exclusive Economic Zone and the extensive body of research on marine biology. Among the weaknesses are overfishing, imbalanced fish stocks, and the lack of research on the ocean’s economic value. The main threats highlighted include climate change, governance challenges, and the absence of an integrated global ocean policy.

The blue economy, although has a very promising future in the Azores, according to the National Ocean Strategy 2021-2030, it shows the impacts of overfishing, ocean pollution and climate change that affect, on a global scale, marine ecosystems, and the communities dependent on them.

The recommendations for the future in the Azores include the development and implementation of a dedicated strategy for the archipelago; the promotion of international consensus on ocean governance; and the maintenance or strengthening of innovation and research, particularly in the field of marine economics, to enable integrated and sustainable ocean management. Additional priorities are combating the impacts of climate change; restoring balance to marine ecosystems by providing up-to-date information and methodologies on the ocean economy; increasing employment and income derived from ocean-related activities; and advancing renewable energy development, particularly wave energy.

Finally, to assure a balance in the four dimensions of the development of blue economy, economics, environmental, social, and cultural, to achieve a sustainable grow.

Bibliography

Advanced Learner's Dictionary (1989), 4th Edition, Oxford University Press.

Almirante António Silva Ribeiro, A Economia azul e os Açores, 20 março, 2024 *Correio dos Açores*, Opinião, retrieved a 10.07.2024, pp. 15. in: <https://correiodosacores.pt/2024/03/20/a-economia-azul-e-os-acores/>.

Alves, D.B. (2022). *A economia azul*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Blue Azores (2024) *As Pescas. Na revisão das áreas marinhas protegidas oceânicas dos Açores*.

Carreira, G.e Porteiro, F. (2015). O Mar dos Açores e a sua valorização estratégica. Descrição do Espaço marítimo e socioeconómico. *Nação e Defesa*, n.º 141, pp. 79-95.

Cunha, T.P. (2011). *Portugal e o Mar – A descoberta da Geografia*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Direção-Geral da Política do Mar (2021). *National Ocean Strategy 2021 - 2030*. República Portuguesa Mar. Access: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-nacional-para-o-mar-2021-2030>. 28/10/2025.

Ebarvia, M. (2016). Economic Assessment of Oceans for Sustainable Blue Economy Development. *Journal of Ocean and Coastal Economics*: Vol. 2: Iss. 2, Article 7.

Friedlander, A.M., Afonso P., Morato T., Carreiro-Silva M., Fontes J., Abecasis D., Ballesteros E., Botelho A.Z., Diaz D., Das D., Dominguez-Carrió C., Caselle J., Estep A., Goodell W., Milla D., Ocaña O., Pham C., Pipa T., Rose P., Salinas de León P., Schmiing M., Silva C., Taranto G., Tempera F., Thompson C., Verdura J., Sala E., Gonçalves E.J. (2019). *Blue Azores – The best kept secret in the Atlantic*. Scientific report to the Regional Government of the Azores.

INE (2020). *Sea Satellite Account*. Sea economy more dynamic than the national economy in the 2016-2018 triennium.

LOTAÇOR (2021, 2022, 2023, 2024). Retrieved 24/7/2024, in: <https://www.lotacor.pt/>.

Marques, M. S. e Pacheco, M. B. (2022). O Oceano: Uma oportunidade para Portugal. *Negócios Estrangeiros* N.º 22. *Edição Digital*, pp: 73-88.

Mateus, A., Costa, D., Rodrigues, H., Oliveira, H. e Martins, D. (2019). *Economia do Mar em Portugal*. Millennium BCP. (EY-AM&A).

Observatório da Economia Azul (2024). *Ocean Economy 2024*. Access on 28/19/2025, <https://www.dgpm.mm.gov.pt/observatorio?lightbox=dataItem-mb0sgfkg>.

OECD (2024). *The Blue Economy in Cities and Regions: A Territorial Approach*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bd929b7d-en>.

- OECD (2016). *The ocean economy in 2030*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251724-en>.
- Paramio, L. M, Tiago, T. B. Tiago, F. Vieira J. C. (2013). Contributions of Marine Cluster for Regional Sustainability: Economic Prospective for Azores. *Revista Científica Electrónica, Maria Scientia*, pp 48-66.
- RAMPA (2023). *Rede de áreas marinhas protegidas nos Açores. Blue Azores. Factos e Números*. Revisão do Parque marinho dos Açores. Retrieved 24.07.20, in: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pt.blueazores.org/_files/ugd/588b85_b47591d15bad4393b6bdc3034017c677.pdf.
- Recalde, M. E. Q. (2019). *Innovation and blue growth in the Atlantic Sea basin: a bibliometric analysis*. Dissertação do Mestrado em Economia e Gestão da Inovação. Faculdade de Economia, Universidade do Porto.
- Ressurreição, A., Cardigos, F., Giacomello, E., Leite, N., Oliveira, F., Kaiser, M., Gonçalves, J. e Santos, R. (2022). The value of marine ecotourism for a European outermost region, *Ocean & Coastal Management*. Vol. 222.
- Regional Government of the Azores, Oceano Azul Foundation and Waitt Foundation (2020). What is the Blue Azores Program? Ocean Governance in Archipelagic Regions. International Conference 2019. Azores, Portugal. Archipelago. *Life and Marine Sciences*. Supplement 11.
- SREA (2024a). *Estatísticas da Pesca – dezembro de 2022*. Serviço Regional de Estatística dos Açores.
- SREA (2024b). Quantidade de pesca descarregada (kg) na Região Autónoma dos Açores, data de acesso 19/07/2024. acedido em: <https://srea.azores.gov.pt/Conteudos/Media/file.aspx?id=791>.
- SREA (2021). *Estatísticas dos Transportes na Região Autónoma dos Açores, 2020*. Estatísticas oficiais.
- SREA (2020). Conta Satélite do Mar, 2016 - 2017. Destaque informação estatística, 16 de novembro de 2020. Access: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://srea.azores.gov.pt/upl/%7B44ae3cfd-927b-4c16-a0eb-a1e21542244e%7D.pdf>, 10/10/2025.
- Teixeira, S. (2020). *Gestão Estratégica, 2.ª Ed.* Escolar Editora.

O Papel das Missões de Paz da ONU no Alcance de Uma Paz Sustentável: A Presença da MINUSTAH no Haiti

Inês Carvalho Cameselle

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Resumo

As missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) têm sido alvo de várias mudanças desde o início da sua implementação até à atualidade. Durante muito tempo, foram o meio preferencial da ONU para levar avante um dos seus maiores propósitos: instaurar a paz e garantir a segurança internacional. No entanto, a crescente complexidade e multidimensionalidade dos conflitos internos verificados nas últimas décadas tem dificultado a implementação das missões de paz, que não têm sido capazes de, na sua generalidade, assegurar a instauração de uma paz sustentável nos países onde atuam. A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) foi uma missão de estabilização autorizada pelo Conselho de Segurança, no âmbito da Resolução 1542, mandatada para estabilizar a situação de

caos político, social e securitário vivido no Haiti após o golpe de Estado de 2004. Através de um enquadramento histórico e político do Haiti, pretende-se refletir sobre o processo de paz tentado no país durante a implementação da MINUSTAH entre 2004 e 2017. O objetivo é, por meio da análise do seu mandato e das suas ações, identificar os êxitos da missão, bem como as falhas, particularmente os problemas e as controvérsias que a marcaram. O estudo de uma das mais extensas intervenções externas no Haiti é fundamental para compreender a realidade atual do país e os métodos adotados pelas missões de paz para alcançar a paz.

Palavras-chave: Manutenção da paz; *Peacekeeping*; Missões de Paz; Missões de Estabilização; Organização das Nações Unidas; Haiti; MINUSTAH; *Statebuilding*.

Artigo recebido: 21.02.2025

Aprovado: 03.04.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.172.05>

Abstract

The role of UN Peacekeeping Missions in achieving sustainable peace: The presence of MINUSTAH in Haiti

United Nations (UN) peacekeeping missions have undergone several changes from the beginning of their implementation to the present day. For a long time, they were the UN's preferred means of carrying out one of its main purposes: to establish peace and guarantee international security. However, the growing complexity and multidimensionality of internal conflicts in recent decades has hampered the implementation of peace missions, which have generally been unable to ensure the establishment of sustainable peace in the countries where they operate. The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) was a stabilization mission authorized by the Security

Council under Resolution 1542, mandated to stabilize the situation of political, social and security chaos in Haiti following the coup d'état in 2004. Through a historical and political framework of Haiti, the aim is to reflect on the peace process attempted in the country during the implementation of MINUSTAH between 2004 and 2017. The objective is to evaluate the mission's successes and failures through an analysis of its mandate and actions, paying special attention to the problems and controversies that characterized it. The study of one of the most extensive external interventions in Haiti is fundamental to understanding the country's current reality and the methods adopted by peace missions to achieve peace.

Keywords: Peacekeeping; Peacekeeping Missions; Stabilization Missions; United Nations; Haiti; MINUSTAH; Statebuilding.

Introdução

O presente artigo científico tem como principal objetivo analisar o papel das missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) na promoção e alcance de uma paz sustentável, recorrendo à Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), implementada entre 2004 e 2017, como objeto de estudo.

As operações de manutenção de paz (*peacekeeping*) da ONU surgem nos anos 50 do século XX com o propósito de dar resposta a uma conjuntura internacional em mudança. Desde o seu início até à atualidade, é possível seguir o caminho acidentado que as missões de paz da ONU têm percorrido e os efeitos, bem-sucedidos ou não, que têm tido na manutenção da paz e segurança internacional.

Este tema assume uma relevância notória devido ao aumento do número de conflitos internos, considerados cada vez mais complexos e multidimensionais, à escala mundial. Acresce ainda a crescente fragilidade dos Estados, evidenciada pela perda de influência e pela contestação da sua autoridade por parte de determinados atores não-estatais. Neste contexto, a organização internacional central para a regulação do sistema internacional – a ONU – deve refletir sobre o seu papel enquanto garante da paz e segurança internacional. Em concreto, uma análise da MINUSTAH, dos seus sucessos e fracassos, é relevante para entender a continuidade, e agravamento, do estado de calamidade vivido no Haiti.

A avaliação do sucesso ou insucesso das missões de paz da ONU tem sido amplamente debatida na literatura das Relações Internacionais, com múltiplas abordagens que variam consoante os critérios adotados e a perspetiva analítica utilizada. A arquitetura de paz liberal, o modelo privilegiado pela ONU, assenta em indicadores como a cessação das hostilidades e a consolidação da estabilidade política. Outras abordagens, de cariz mais crítico, privilegiam uma análise contextual, enfatizando o impacto das missões de paz a nível local, assim como a sustentabilidade dos resultados (Autesserre, 2014). Neste âmbito, a perspetiva da “viragem local” (*local turn*) nas missões de paz tem assumido relevância ao constatar que o sucesso destas operações não pode ser avaliado exclusivamente com base nos objetivos delimitados por organizações internacionais, como é o caso da ONU. Portanto, a sua eficácia deve ser julgada em função da adequação ao contexto local e às especificidades que emergem no terreno (Mac Ginty, 2011). A adoção desta perspetiva no presente artigo científico justifica-se pela necessidade de ultrapassar as abordagens convencionais do *peacekeeping*, visando privilegiar uma análise mais abrangente e realista, que contemple os fatores locais determinantes para o sucesso ou insucesso das missões de paz.

Quanto à sua estrutura, este artigo encontra-se dividido em três partes principais. Em primeiro lugar, é analisado o papel da ONU enquanto organização responsável por garantir a paz internacional, destacando-se a realização de missões de paz (*peacekeeping*) e missões de estabilização para alcançar esse objetivo. A segunda parte aborda o percurso

histórico do Haiti em direção à paz, desde a sua independência em 1804, às diversas intervenções externas até à implementação da MINUSTAH, o seu mandato e ação e os problemas e controvérsias que a marcaram. Por último, reflete-se sobre o recurso ao *statebuilding* (“construção do Estado”) como solução para alcançar a paz em contextos de conflito, onde o poder estatal está profundamente fragilizado.

1. A Organização das Nações Unidas enquanto Garante da Paz

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 impulsiona várias mudanças significativas no funcionamento do sistema internacional. As atrocidades cometidas no decorrer das duas guerras mundiais suscitaram a necessidade de criar normas e regras para os tempos de guerra e paz. Essas mudanças pretenderam dar uma significância maior ao respeito pelos Direitos Humanos, plasmado na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e à criação de uma arquitetura de paz liberal, baseada na democracia liberal e na aplicação do Direito Internacional Humanitário, o Direito que regula os Direitos Humanos em contexto de guerra (Pereira, 2014).

O atual sistema de manutenção da paz e segurança internacional, de aplicação universal, implica a monitorização da interação entre os Estados, através da aplicação das normas estabelecidas pela Carta das Nações Unidas, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelos vários tratados do Direito Internacional. Essa ação tem como finalidade o cumprimento do princípio da proibição do recurso à força nas relações internacionais, como estabelecido no Artigo 2.º da Carta das Nações Unidas (Nações Unidas, n.d.; Roque, 2013).

A Carta é o documento que guia toda a ação da ONU, nomeadamente no âmbito da sua ação em contexto de conflito e guerra. O Artigo 24.º estabelece o Conselho de Segurança das Nações Unidas como o órgão detentor da “(...) principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais (...)” estando os seus poderes consagrados nos Capítulos VI, VII, VIII e XII, e devidamente consentidos pelos Estados-Membros (Nações Unidas, n.d., p. 20). Em concreto, o Capítulo VII da Carta estabelece o sistema coletivo de segurança instituído pela ONU e delimita a “ação em caso de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão” (Nações Unidas, n.d., p. 27). Apresenta duas possíveis vias de ação por parte do Conselho de Segurança para resolver conflitos: (a) Meios não militares, como a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas; ou (b) Caso as medidas previstas no Artigo 41 não sejam suficientes, o Conselho de Segurança terá permissão para recorrer a forças aéreas, navais ou terrestres para manter ou restabelecer a paz e segurança internacional, o que, de forma mais direta, significa o efetivo uso da força (Nações Unidas, n.d., p. 28). As resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança,

ao abrigo do Capítulo VII, são precedidas de uma avaliação prévia dos elementos que determinam a existência de uma situação de ameaça à paz, ruptura da paz, ou ato de agressão.

Os meios a serem aplicados dependem igualmente da tipologia do conflito em causa. O Direito Internacional Humanitário, de acordo com o plasmado nas quatro Convenções de Genebra e respetivos Protocolos Adicionais, delimita dois tipos de conflito, os conflitos armados internacionais e os conflitos armados não internacionais (Pereira, 2014). Os primeiros são referentes aos conflitos que ocorrem entre dois ou mais Estados (conflitos interestaduais), os últimos aos conflitos internos ocorridos dentro dos Estados (conflitos intraestaduais) (Council on Foreign Relations, 2023).

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, verifica-se uma tendência crescente na ocorrência de conflitos armados internos. A resposta internacional a esse fenómeno tem sido diversa e escolhida consoante a intensidade e gravidade do conflito: monitorização, realização de eleições livres e justas, negociações com mediação externa, sanções ou recurso a intervenções militares (Council on Foreign Relations, 2023). Em particular, o intervencionismo externo, ou seja, o destacamento e mobilização de tropas de países terceiros para ajudar a solucionar conflitos dentro de um determinado Estado, realiza-se através de intervenções humanitárias, efetuadas maioritariamente pelas grandes potências (e em alguns casos sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU), ou recorrendo às missões de manutenção da paz da ONU.

1.1. As missões de paz da ONU

A Carta das Nações Unidas não prevê a realização de missões de manutenção de paz autorizadas e supervisionadas pela ONU. O termo *peacekeeping* (manutenção da paz) surge nos anos 50 do século XX no sentido de preencher uma lacuna existente na ação em prol da paz da organização. Concretamente, refere-se à mobilização, feita pela ONU, de *peacekeepers*, compostos por pessoal civil e capacetes azuis, para fins de prevenção, gestão e resolução dos conflitos. A manutenção da paz prevista pela ONU compreende ações de mediação e de negociação, assim como o destacamento de missões de paz para países em conflito, desde que devidamente consentidas pelo país alvo da intervenção e privilegiando, sempre que possível, meios pacíficos (Roque, 2013).

As missões de paz da ONU são reguladas pela Carta das Nações Unidas, pelas Convenções de Genebra de 1949 e pelos respetivos Protocolos Adicionais de 1977. Além disso, previamente ao destacamento de uma missão, são estabelecidas normas específicas quanto ao seu mandato, enviadas as diretivas para os governos contribuintes e delimitadas as regras que regulam o uso da força (Roque, 2013). A implementação e coordenação destas missões recai sobre o órgão da ONU responsável pela paz e segurança internacional, o Conselho de Segurança, de acordo com o disposto na Carta das Nações Unidas.

As missões de *peacekeeping* são regidas por três princípios: o consentimento, a imparcialidade e o não uso da força, exceto em caso de legítima defesa. Esta “trindade sagrada”, como é frequentemente apelidada, é o referencial normativo que fornece legitimidade às intervenções da ONU (Richmond e Visoka, 2022, p. 1022).

O princípio do consentimento é referente à autorização do Conselho de Segurança para a realização da missão e também à aceitação das partes presentes no conflito, inclusive o país que acolhe a missão.

Por sua vez, o princípio da imparcialidade, conforme delineado pela ONU, não deve ser confundido com a neutralidade e a ideia de equidistância entre as partes num conflito, tal como ficou estabelecido no *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, também conhecido como Relatório Brahimi, elaborado em 2000 (UN Security Council, 2000). Nas operações tradicionais de *peacekeeping*, a imparcialidade implicava que os capacetes azuis não pudessem forçar uma resolução do conflito a favor de uma das partes, mantendo-se, assim, neutros em relação ao desenvolvimento do conflito. No entanto, a mudança na doutrina da ONU fez evoluir o princípio de imparcialidade, permitindo aos capacetes azuis tomar medidas ofensivas, se necessário, para defender o mandato da missão, e proteger os civis.

O último princípio, relativo ao uso da força, é o mais complexo. Em concreto, este princípio refere-se ao uso da força por parte dos *peacekeepers*. Nesse sentido, delimita que a força só deve ser utilizada em caso de legítima defesa, ou seja, para garantir a segurança e integridade dos seus operacionais, proibindo-a nos demais cenários. Para além de aplicado no âmbito das missões de *peacekeeping*, este princípio é um dos princípios elementares da ONU, plasmados no Artigo 2.º da sua Carta. Aliás, a Carta concentra no Conselho de Segurança a capacidade para recorrer à força, exceto nos casos em que os Estados atuam em legítima defesa (Pereira, 2014). No âmbito das missões de paz, a proibição do uso da força é crucial para garantir a sua neutralidade no cerne do conflito, distinguindo-as assim das partes beligerantes. No entanto, a ambiguidade deste princípio deriva das adversidades encontradas pelas missões no terreno, e da decisão, que deve ser autorizada pelo Conselho de Segurança, de avançar com ações armadas no sentido de assegurar o cumprimento do mandato da missão.

Ao longo da Guerra Fria, o principal papel das missões de paz da ONU era supervisionar e certificar o respeito pelos acordos de cessar-fogo, com o devido consentimento das partes envolvidas, no sentido de cumprir os princípios da neutralidade e da imparcialidade (Fernandes, 2011). O seu pouco alcance não assegurava, na maioria dos casos, uma paz devidamente consolidada, limitando-se a assegurar uma estabilização inicial, necessária ao supervisionamento dos acordos de paz.

No período pós-Guerra Fria, com o aumento dos conflitos internos, o destacamento de forças de manutenção da paz da ONU tornou-se mais frequente e passou a envolver mandatos mais variados. Nesse contexto, a imparcialidade atenuou-se, tornando-se mais frequente a permissão do uso da força (Pereira, 2014). Nestes casos, e segundo

alguns autores (Richmond e Visoka, 2022; Arena, 2017), há uma transição de *peacekeeping* para *peace enforcement* (“imposição da paz”) nas missões, já que o recurso a meios coercivos, incluindo o uso da força armada, passa a ser praticado para fazer cumprir os objetivos da missão.

O debate relativo ao uso da força ganha outra preponderância com a criação e introdução dos mandatos de Proteção de Civis (POC) nas missões de paz da ONU. Durante a década de 90 do século XX, foi evidenciado o fracasso geral das missões de *peacekeeping* da ONU em prevenir e mitigar conflitos e evitar graves violações dos Direitos Humanos. Inclusivamente, em 1999, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1265, condenando os atos deliberados contra a população civil no contexto dos conflitos internos (UN Security Council, 1999). Este contexto, foi, em parte, o catalisador para a criação dos mandatos de POC (Foley, 2023).

Não existe consenso quanto à definição de POC, mas, segundo a ONU, esta é uma agenda que inclui “(...) todos os meios necessários, incluindo o recurso à força letal, com o objetivo de prevenir ou responder a ameaças de violência física contra civis, no âmbito das capacidades e áreas de operações (...)” (United Nations, 2017, p. 4). Nesta definição sublinha-se a legitimação do uso da força pelos militares destacados, consentido pelo Conselho de Segurança, uma mudança que se afasta do princípio tradicional do *peacekeeping* referente ao não uso da força. Na prática, e visto que a agenda POC passa a fazer parte da maior parte das missões de *peacekeeping* da ONU, autoriza-se o recurso ao uso da força por parte dos *peacekeepers* em prol da proteção de civis sob ameaça num conflito. Por “civis”, e tal como estabelecido no Direito Internacional Humanitário, entende-se todos aqueles que não são combatentes, nem pertencem às forças armadas (Pereira e Garrido, 2020).

A adoção do conceito de POC e a sua inserção na estrutura da manutenção da paz da ONU foi diferenciadora, passando a abranger todo o tipo de ações que visam o cumprimento dos Direitos Humanos. Nesse sentido, a inclusão do mandato de POC nas missões de paz, inaugura uma visão mais multidimensional e robusta do *peacekeeping*, menos ligada aos seus pressupostos tradicionais. Essa mudança foi impulsionada pela crescente complexidade dos conflitos internos registados no novo milénio, em particular em países com regimes políticos muito fragilizados. Tal como colocou Saraiva (2023, p. 5), os novos mandatos necessitavam de “(...) garantir a legitimidade da utilização do uso da força, e relacioná-lo com o imperativo moral de proteger civis”. No entanto, o recurso ao uso da força para salvar e proteger civis suscita ambiguidades e levanta questões de moralidade e legitimidade, suscetíveis a diferentes entendimentos por parte dos atores que compõem uma missão de *peacekeeping*. Assim, o limite da aplicação do uso da força torna-se incerto, facilitando a ocorrência de possíveis negligências. Esse debate retorna avidamente a partir de 2004 devido à realização de várias missões de estabilização, mandatadas pela ONU, que se afastaram das tradicionais missões de *peacekeeping*.

1.2. As missões de estabilização

No âmbito das ações em prol da manutenção da paz da ONU, as duas primeiras décadas do novo milénio ficaram marcadas pela realização de um conjunto de missões de estabilização.¹ A definição de “estabilização” sempre se demonstrou ambígua, mas, na prática, estas missões pretendiam a (re)construção do Estado no seguimento da desagregação ou colapso do poder estatal, ou seja, o *Statebuilding* (Robinson, 2007). Para alcançar tal objetivo, essas missões trabalham diretamente com Estados em crise ou Estados frágeis para restaurar a ordem e a estabilidade na ausência de um acordo de paz. Um Estado é considerado frágil quando não tem vontade política e/ou capacidade de assegurar aos seus cidadãos as funções básicas necessárias à redução da pobreza, ao seu desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos Direitos Humanos das suas populações (Rodrigues, 2012).

Atuando muitas vezes em conflitos internos que opõem o Estado, concretamente as elites políticas, a grupos insurgentes armados, o mandato destas missões prevê o fortalecimento das estruturas estatais através do apoio direto dado ao governo central. Nesse sentido, pretendem estabilizar o ambiente em conflito e não alterá-lo ou reformá-lo. O apoio incondicional ao Estado é um dos problemas das missões de estabilização, já que, quando um governo falha em proteger a população e garantir os seus direitos, deveria existir uma reformulação ou substituição das suas instituições e da respetiva elite política no poder.

Outra grande problemática é o recurso ao uso da força no âmbito destas missões. Na maior parte dos casos, os *peacekeepers* recorrem à força para ajudar as autoridades nacionais e locais a conter os grupos insurgentes e a proteger os civis, no contexto de um processo de paz mais alargado e prolongado no tempo (Richmond e Visoka, 2022). Devido à legitimidade do uso da força, que é aplicada não só em caso de proteção dos civis ou legítima defesa, vários autores realçam o afastamento deste tipo de missões do *peacekeeping* mais tradicional, por colocarem em prática um *peacekeeping* mais robusto e assertivo (Diehl e Richmond, 2022). Nos seus mandatos, o próprio Conselho de Segurança deixa em aberto o significado de “violência física” e autoriza a aplicação da força em apoio ao Estado de acolhimento. Este aspeto põe em causa o princípio de imparcialidade no âmbito do *peacekeeping* ao colocar a ONU ao lado de uma das partes envolvidas no conflito.

Há diversas situações em que os próprios Estados perpetuam graves violações de Direitos Humanos. E, nesses casos, a ONU pode estar a ser cúmplice de governos autoritários que não protegem a sua própria população (Saraiva, 2023). A legitimação de governos

1 A MINUSTAH no Haiti (2004-2017), a MONUSCO na República Democrática do Congo (2010-presente), a MINUSMA no Mali (2013-2023) e a MINUSCA na República Centro-Africana (2014-presente).

despóticos por parte da ONU pode fragilizar a confiança que as populações nacionais e as comunidades locais, inseridas em ambientes em conflito, têm da organização mandada para as proteger. Ou seja, o empenhamento da ONU na construção e estabilização do Estado por vezes funciona em contradição com o seu objetivo de proteger os civis da violência (Richmond e Visoka, 2022). Devido a esse fator, multiplicaram-se as preocupações quanto à mudança de enfoque da ONU para a estabilização, uma vez que essas missões de paz se desviavam do seu objetivo inicial, entrando em domínios incertos e potencialmente violando os princípios fundamentais da manutenção da paz (Gorur, 2016).

Além de não estarem em conformidade com os princípios clássicos do *peacekeeping*, os mandatos das missões de estabilização distinguem-se dos mandatos das missões tradicionais por não preverem o estabelecimento de um processo de paz, um cessar-fogo ou mesmo um projeto político claramente definido. Têm, portanto, a sua ação limitada ao alcance de uma “paz negativa” tal como teorizou Galtung (1969), ou seja, o fim do conflito, sem acabar com a violência estrutural inerente.

O *peacekeeping* é bem-sucedido quando há uma paz a preservar e um projeto político a sustentar. Nos países onde foram destacadas missões de estabilização – Haiti, República Democrática do Congo, Mali e República Centro-Africana – tal não ocorreu.

Em diversos casos, estas missões permaneceram – e, em alguns, ainda permanecem – durante longos períodos nos territórios sem que fosse implementado um plano de paz. Esta situação contribui para a perpetuação do conflito, mesmo após a retirada de algumas dessas missões.

O capítulo seguinte irá incidir na análise da primeira Missão de Estabilização implementada pela ONU, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

2. A Manutenção da Paz no Haiti

O Haiti, país localizado nas Caraíbas, na parte ocidental da ilha de São Domingos, que partilha com a República Dominicana, tem uma população de cerca de 11,470,261 de habitantes² (The World Factbook, 2024) que vive uma situação humanitária muito débil, consequência do repertório de crises que têm assolado o país ao longo da sua história. Não obstante, a luta popular em prol da liberdade, da paz e do desenvolvimento no Haiti persiste, ainda que muitas vezes afastada do olhar mediático e à margem daquelas que são as preocupações que dominam a agenda internacional.

2 Estimativas de 2023.

A colonização europeia³ da ilha resultou não só na extinção progressiva do povo nativo *Taino*, como também na sua gradual desflorestação e devastação, marcando o início de um conjunto de intervenções externas irresponsáveis no território. Enquanto colónia francesa, *Saint-Domingue*, o atual Haiti, era considerada a “Pérola das Antilhas”, uma das colónias mais ricas do Império Francês. E foi, no final do século XVIII, testemunha de mais de um terço de todo o comércio atlântico de escravos (Henley, 2010).

A Revolução Haitiana, iniciada em 1791, e liderada pela população escravizada, culmina com a abolição da escravatura em 1801 e com independência da nação em 1804. Assim, o Haiti fica na história ao tornar-se a primeira república negra pós-colonial e um farol de abolição, autodeterminação e igualdade racial (Roy e Labrador, 2024). No entanto, os haitianos pagaram um preço elevado pela sua própria rebelião. Durante mais de 100 anos, foram obrigados a pagar aos descendentes dos seus antigos senhores de escravos cerca de 150 milhões de francos (Porter et al., 2022). Isto mergulhou o Haiti numa dupla dívida já que, para pagar as reparações à França, teve de recorrer a empréstimos de bancos franceses (Gamio et al., 2022). Tal obrigação retardou todas as possibilidades de desenvolvimento do Haiti enquanto nação recém-independente.

Ao nível político, o Haiti tem vivido uma persistente instabilidade. Desde a sua independência em 1804, registaram-se várias mudanças de regime, a governação ditatorial da família Duvalier durante 29 anos (1957-1986), vários golpes de estado, juntas militares, conflitos internos, intervenções externas e a proliferação de gangues armados. A elevada vulnerabilidade das instituições políticas do Haiti tem facilitado a corrupção e a impunidade das elites políticas haitianas (Center for Preventive Action, 2023).

Sob o pretexto, em muitos casos enviesado, de restaurar a ordem no país e instaurar a paz, as intervenções externas no Haiti tornaram-se frequentes. A ocupação norte-americana de 19 anos (1915-1934) não resolveu o problema da instabilidade e, inclusive, contribuiu para aumentar o nível de brutalidade ao instalar um governo controlado externamente, dissolver o parlamento, vitimizar manifestantes e reescrever a Constituição do país, entre outras ações (Porter et al., 2022).

Acresce à crise política e social, a degradação ambiental da ilha fruto do recurso a práticas nocivas – deflorestação e destruição dos solos férteis – por parte dos intervenientes externos. Essas práticas deixaram marcas visíveis no território. Uma observação aérea da ilha de São Domingos evidencia a sua dualidade: um Haiti seco e desflorestado e uma República Dominicana verde e fértil. Outro infortúnio do Haiti prende-se com a elevada ocorrência de desastres naturais, nomeadamente ciclones, inundações, secas e

3 Inicialmente, a ilha é colonizada pela Espanha a partir de 1492 com a chegada de Cristóvão Colombo. Devido ao pouco interesse espanhol, o terço ocidental da ilha, correspondente ao atual Haiti, é cedido à França em 1697. Esta parte da ilha, sob domínio francês, passa a ser denominada como *Saint-Domingue*, ficando a outra parte da ilha, correspondente à atual República Dominicana, sob domínio espanhol.

deslizamentos de terras, estando o país posicionado geograficamente na principal rota de furacões da região (Henley, 2010; The World Bank Group, 2021).

Uma parte da responsabilidade pelos infortúnios do Haiti pode ser atribuída à corrupção das elites políticas e à ocorrência frequente de desastres naturais, contudo, uma considerável porção dessa responsabilidade também recai sobre os atores externos que impediram o desenvolvimento do Haiti enquanto nação. A independência no Haiti teve um efeito perverso, condenou o país a décadas de isolamento internacional (Moreno, Braga e Gomes, 2012). A experiência do Haiti com as intervenções externas das quais foi alvo impediu o país de alocar recursos para o seu próprio desenvolvimento. De facto, as consequências da dívida que foi obrigado a pagar à França até 1947 são incomensuráveis. Por essa razão, persiste na sociedade haitiana um sentimento profundo de revolta e ressentimento em relação à ajuda externa.

Uma das intervenções externas mais importantes na história do Haiti, e aquela sobre a qual recairá a análise, é a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

2.1. A implementação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)

Antes da implementação da MINUSTAH, a ONU estabeleceu a sua presença no Haiti em quatro missões de paz, organizadas entre 1993 e 2000,⁴ mandatadas para apoiar a transição política e fortalecer as forças de segurança após o golpe de Estado de 1991.⁵ No entanto, o processo de paz tentado no Haiti ao longo desses anos foi pouco sustentável e não contribuiu para o estabelecimento de uma democracia estável (Moita, 2016). O “Relatório do Secretário-Geral sobre o Haiti”, elaborado pelo Conselho de Segurança, antes da implementação da MINUSTAH, regista a pouca eficácia dessas missões, incapazes de resolver os principais problemas observados no Haiti: a incapacidade das instituições governamentais de prestarem serviços públicos, a irregularidade na profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, o aumento do tráfico de droga, a violação de Direitos Humanos, o aumento da corrupção, e o pouco crescimento económico do país (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004).

As lacunas deixadas pelas missões passadas acabarão por explicar, em parte, a retoma ao caos no Haiti em 2004 aquando do golpe de Estado que depõe o Presidente eleito

4 A Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH) em 1993-1996, a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH) em 1996-1997, a Missão das Nações Unidas de Transição no Haiti (UNTMIH) em 1997 e a Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH) entre 1997-2000.

5 Organizado pelo exército haitiano, que depôs o presidente eleito oito meses antes, Jean-Bertrand Aristide.

em 2000, Jean-Bertrand Aristide, após vários meses de insurreição política e militar contra a sua reeleição. Aristide é forçado a deixar o país em fevereiro de 2004 e é substituído por Boniface Alexandre, o então Presidente do Supremo Tribunal de Justiça do Haiti.

Para além da instabilidade política crónica, a falta de segurança é outra debilidade presente no Haiti. Na altura do primeiro golpe militar que o depôs em 1991, Aristide decide dissolver as forças armadas haitianas, contribuindo para o aumento do descontentamento dos militares. O seu mandato registou também a progressiva desintegração da Polícia Nacional Haitiana, assim como o aumento da presença de grupos armados, financiados por Aristide para garantir a sua própria permanência no poder (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004). A estreita ligação entre a elite política e os grupos armados revela-se altamente prejudicial, persistindo como um dos maiores problemas enfrentados pelo Haiti.

A instabilidade política, aliada ao aumento de grupos criminosos, conduziu o país a um “conflito interno”, tal como é definido no Direito Internacional Humanitário um conflito que opõe forças governamentais do Estado e facções não estaduais que lutam contra o poder vigente através de uma confrontação armada (Pereira, 2014, p. 92).

Neste contexto, é aprovado o estabelecimento da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), tal como previsto na Resolução 1542 (2004) adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A missão é estabelecida oficialmente em junho de 2004, por um período inicial de seis meses e renovado por períodos adicionais. A Resolução 1542 determinou que a MINUSTAH teria uma componente civil, composta por 1,622 polícias civis, incluindo conselheiros e unidades formadas, e militar, incluindo 6,700 tropas de todas as patentes (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004). A componente militar da missão foi particularmente importante devido à insurgência de grupos e gangues armados que se concentravam especialmente nas favelas da capital haitiana, Porto-Príncipe.

2.1.1. Mandato e ação

A MINUSTAH foi liderada pelo Brasil, com o apoio da ONU. A maioria dos *peacekeepers* e do pessoal envolvido na missão provinha de países da América Latina e de África. Esta escolha foi deliberada, pois o intervencionismo liderado por países pós-coloniais, como o Brasil, seria considerado pela comunidade haitiana como menos hostil do que aquele promovido por nações como os Estados Unidos da América (EUA) ou a França, conferindo, assim, maior legitimidade à ação da ONU (Moreno, Braga e Gomes, 2012).

Em concordância com o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 1542 (2004) estabelece o mandato da MINUSTAH destacando três principais prioridades: *i*) Foco no estabelecimento de um ambiente seguro e estável, através da instituição de um governo de transição, da reestruturação e formação da Polícia Nacional Haitiana, do apoio a

programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) de todos os grupos armados, e da proteção de civis sob ameaça iminente de violência física; ii) Apoio no processo político e constitucional iniciado no Haiti através da promoção de princípios de governação democrática e desenvolvimento das instituições necessárias e, especialmente, a prestação de assistência técnica, logística, administrativa e securitária na organização e monitorização de eleições municipais, parlamentares e presidenciais, livres e justas; iii) Enfoque na promoção e cumprimento dos Direitos Humanos, apoiando o trabalho do governo de transição e das instituições e grupos haitianos, monitorizar e comunicar sobre a situação no terreno juntamente com o Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, nomeadamente sobre a situação dos refugiados e das pessoas deslocadas (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004). Inicialmente, o discurso oficial brasileiro sobre a MINUSTAH enfatizava o foco nas questões de desenvolvimento, em vez das questões securitárias, defendendo que o desenvolvimento local seria a chave para o sucesso, e distinguiria esta missão dos fracassos das anteriores missões de *peacekeeping* da ONU (Gois e Sá, 2020). No entanto, e tendo por base a Resolução 1542 (2004), a MINUSTAH foi mandatada para apoiar o governo de transição haitiano e, simultaneamente, reconstruir e fortalecer a Polícia Nacional Haitiana. Como é comum nas missões de estabilização, os seus objetivos não foram acompanhados de um plano de paz a longo prazo, uma vez que não se tratava de manter a paz, mas sim de estabilizar um contexto de conflito.

Conforme já foi constatado, as missões de estabilização diferem das missões de paz tradicionais por não cumprirem os três princípios do *peacekeeping* da ONU, e a MINUSTAH não foi exceção.

O cumprimento do princípio da imparcialidade no contexto da missão da MINUSTAH é questionável quando analisado à luz da definição tradicional de imparcialidade no *peacekeeping*, que defende uma neutralidade absoluta no mandato. A MINUSTAH apenas atribuiu legitimidade ao governo transitório e à Polícia Nacional Haitiana, o que levou alguns autores a denunciarem a falta de neutralidade da missão, aludindo a um possível favorecimento de uma elite próspera com interesse no controlo do Estado haitiano (Borba de Sá, 2019). Contudo, é importante ressaltar que, a partir de 2000, o princípio de imparcialidade no *peacekeeping* evoluiu no âmbito da doutrina da ONU, nomeadamente depois do lançamento do Relatório Brahimi de 2000 (UN Security Council, 2000) e da Resolução 1674 do Conselho de Segurança (UN Security Council, 2006). Essa mudança passou a autorizar uma ação menos neutral e mais ofensiva por parte dos *peacekeepers*, de modo a fazer cumprir o mandato e proteger os civis. Nesse sentido, a atuação da MINUSTAH não cumpre a perceção tradicional de imparcialidade no *peacekeeping*, mas está dentro dos limites legais estipulados pelo Conselho de Segurança, aquando das alterações realizadas. O mesmo se aplica ao critério do uso da força, tradicionalmente apenas permitido em caso de legítima defesa, e, mais tarde alargado para autorizar o uso da força para proteger os civis e garantir o cumprimento do mandato das missões. Na sua

essência, as missões de estabilização legitimam o recurso à força em prol da moralidade de proteger os civis, mesmo não se estando perante uma situação de violência iminente. O contexto altamente complexo, marcado pela elevada proliferação de grupos armados, impulsionou ainda mais o uso da força por parte dos *peacekeepers*, no sentido de atenuar a violência instaurada. Todavia, é importante ressaltar que não existiu um consenso relativamente ao uso da força no âmbito da MINUSTAH. Os capacetes azuis da missão, provenientes de países do Sul Global, apresentaram-se, na sua maioria, contra o uso da força. Esta posição divergiu do entendimento dos EUA, Canadá e França, que defendiam o recurso a ações mais agressivas e militarmente robustas durante os momentos de negociação. Durante a missão, a força foi utilizada em algumas situações, mas não com a intensidade proposta pelos países do Norte (Moreno, Braga e Gomes, 2012).

No que diz respeito ao critério do consentimento, o governo de transição haitiano forneceu efetivamente o seu consentimento para a presença da MINUSTAH no país. Contudo, tal ação pode ser considerada pouco legítima tendo em vista o processo pelo qual o primeiro-ministro foi designado – por meio do “Conselho dos Sábios” – em vez de seguir a legislação haitiana, que estipulava que o primeiro-ministro deveria ser nomeado pelo Presidente, com a aprovação do Parlamento (Moreno, Braga e Gomes, 2012).

Assim, o pouco cumprimento dos princípios do *peacekeeping* tradicional, estabelecidos para legitimar a ação das missões de paz da ONU, contribuiu para a limitada receptividade da população haitiana em relação à missão.

A missão permaneceu no país durante 13 anos, de 2004 a 2017, tendo o seu mandato e ação sofrido algumas alterações ao longo desse período. Ao analisar a primeira década da missão, Lemay-Hébert (2014) realça a elevada securitização dos assuntos sociais e o desrespeito pelos Direitos Humanos. O autor divide a missão em três grandes fases: *i)* De 2004 a 2006, onde, após o golpe de Estado e a consequente saída de Aristide, o foco passava pela supervisão e organização de eleições, tal como previsto no mandato; *ii)* Entre 2006 e 2010, dá-se a capacitação do setor securitário do Estado haitiano, nomeadamente o desenvolvimento da Polícia Nacional Haitiana, sendo que o autor realça a falta de coordenação entre os países doadores de ajuda nesta ação; *iii)* A partir de 2010, a MINUSTAH vê o seu mandato alargado para poder lidar com as consequências do terremoto que ocorre em janeiro desse ano, que devasta por completo o país e vitimiza um número significativo de pessoas, ao mesmo tempo que mantém o foco na securitização e capacitação militar.

Depois de uns primeiros anos especialmente complexos, o período entre 2006 e 2010 foi marcado pela relativa estabilização do Haiti. Em fevereiro de 2006, René Préval é eleito presidente após a organização de eleições consideradas como livres e justas pelos observadores internacionais presentes, e com uma participação popular de cerca de 60% (Parra, 2020). O sucesso destas eleições, organizadas durante a presença da MINUSTAH, contribuíram para aumentar a legitimidade da missão aos olhos da comunidade local. Assim, num ambiente político relativamente normalizado, foi possível dirigir o foco da

missão para a questão dos grupos armados. Uma das estratégias utilizadas, denominada “Community Violence Reduction” (CVR), visava o trabalho direto junto de fações da comunidade pertencente a grupos armados ou em risco de serem recrutadas pelos mesmos. A CVR foi bem-sucedida na medida em que criou oportunidades de trabalho para evitar que vários haitianos cedessem às amarras dos grupos armados. Também contribuiu para a construção de infraestruturas necessárias para o efeito e, no geral, reduziu a radicalização de vários jovens ajudando a sua reintegração na comunidade.

Até 2009, a ONU considerou que a MINUSTAH estava a cumprir os pressupostos a que se tinha proposto (King et al., 2021) e que o caminho em prol da estabilização e do *statebuilding* estava a ser trilhado com sucesso. No entanto, o terremoto de 2010 inaugura um período particularmente difícil da história da MINUSTAH, marcado por eleições fraudulentas e problemas que danificaram a legitimidade da sua ação. As dificuldades que advieram dos últimos anos da missão provaram que os avanços feitos na estabilização e na redução da violência armada apenas conseguiram ter um alcance a curto prazo. Os problemas não foram resolvidos ao nível estrutural pois houve um ressurgimento e aumento da violência após o terremoto de 2010 (Parra, 2020).

2.1.2. Problemas e controvérsias

De um modo geral, a presença da MINUSTAH no Haiti é recordada pelos haitianos com grande apreensão. Não só não conseguiu melhorar a situação estrutural do país, como também introduziu vários problemas e controvérsias que comprometeram a sua legitimidade.

Ao nível político, o papel da MINUSTAH passou essencialmente pela assistência dada ao governo transitório e ao fortalecimento do Estado, portanto, objetivos associados aos mandatos de estabilização. Contudo, esta ação revelou-se problemática por colocar em evidência a ligação demasiado estreita entre a elite política e os grupos armados no Haiti. Por conseguinte, iniciou-se um importante debate sobre possibilidade de a ONU, representada pela MINUSTAH, ter sido, não intencionalmente, cúmplice de uma elite política com interesses em colaborar com determinados grupos armados, os quais colocavam em perigo a população que o Estado haitiano tinha a responsabilidade de proteger.

Outro problema apontado está relacionado com a falta de inclusão de vários setores da sociedade civil haitiana no processo de paz do seu próprio país. A MINUSTAH foi um instrumento de mediação entre a elite política e os grupos armados que lutavam pelo poder, e várias críticas apontam a não inclusão de outras fações da sociedade civil haitiana no processo de manutenção de paz (Moita, 2016). Um maior envolvimento da população haitiana na MINUSTAH poderia ter solucionado alguns problemas identificados na atuação da missão. Este pensamento enquadra-se na teoria académica que

defende uma “viragem local” nos processos de manutenção e construção da paz, no âmbito dos Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos. A “viragem local” defende a inclusão da dimensão local (contexto e sociedade civil) na ação das missões de paz, de modo a alcançar uma paz que tenha em conta as necessidades e ambições da comunidade local do ambiente em conflito (Ginty e Richmond, 2013). Esta abordagem critica o modelo de paz liberal, predominante nas missões de paz da ONU, por aplicar o mesmo modelo e as mesmas conceções de paz em diferentes ambientes em conflito, sem considerar as especificidades locais. Uma maior adaptação e capacidade de interação com grupos importantes da sociedade civil haitiana teria sido essencial para uma missão como a MINUSTAH.

Para além dos problemas já mencionados, a missão ficou marcada por duas grandes controvérsias. Num Haiti ainda a recuperar da devastação do terramoto de janeiro de 2010, o país é abalado, em outubro desse mesmo ano, por um surto de cólera que afetou gravemente a população. É declarado o estado de epidemia no país, registando-se cerca de 820,000 casos e mais de 10,000 mortos (Centers for Disease Control and Prevention, 2023). Mais tarde, investigações vieram provar que o surto de cólera ocorreu devido à negligência de uma força de *peacekeeping* da MINUSTAH, que efetuou uma descarga de águas residuais num rio ao qual centenas de haitianos estavam dependentes para o seu abastecimento de água (Human Rights Watch, 2022; Figueroa, n.d.). Em 2017, a ONU reconheceu o seu papel na causa da epidemia e aceitou a responsabilidade moral, mas não legal, de fornecer ajuda para a combater (Human Rights Watch, 2022).

A outra grave controvérsia prende-se com o surgimento de inúmeras alegações de exploração e abuso sexual perpetrados por *peacekeepers* da missão. De entre as quais, incluem-se alegações de violação, atos sexuais com menores e tráfico humano, tendo sido a maior parte delas reveladas por investigações independentes. Uma identificou 134 *peacekeepers*, provenientes do Sri Lanka, que violaram nove crianças e operaram uma rede de exploração sexual entre 2004 e 2008 (King et al., 2021). Em janeiro de 2011, militares paquistaneses violaram um rapaz em Gonaïves e tiveram relações sexuais com menores na capital. Três deles foram mais tarde considerados culpados de exploração e abuso sexual e foram condenados a uma pena de prisão de um ano. Em julho de 2011, as tropas uruguaias foram acusadas de agredir sexualmente um jovem na cidade de Port-Salut, no sul do país (embora só tenham sido acusados de “coerção”) (Lemay-Hébert, 2016).

Foram também reportados centenas de nascimentos resultantes do envolvimento entre *peacekeepers* e mulheres haitianas que acabaram por ser abandonadas (Brice-Saddler, 2019). A ONU adota uma posição inequívoca na proibição e condenação do abuso e da exploração sexual por parte do pessoal envolvido em missões de paz. Em 2003, implementou uma política de “tolerância zero” e estabeleceu um conjunto de memorandos com o objetivo de reforçar a responsabilização dos infratores, viabilizando a abertura de investigações no terreno (King et al., 2021). Porém, a ação penal contra os perpetradores

de abusos é da responsabilidade dos países de origem, o que dificulta e limita a devida responsabilização destes crimes (Gowan, 2018). A inação da ONU, aliada à falta de vontade, interesse ou capacidade dos Estados de assumirem a devida responsabilidade individual, teve como efeito, em diversas situações, a simples retirada desses *peacekeepers* da missão e o seu regresso ao país de origem, sem que fossem adequadamente julgados pelos crimes cometidos.

Os casos apresentados exemplificam a conduta inadequada de *peacekeepers* pertencentes a uma missão cujo mandato é estabilizar um país em conflito, proteger uma população extremamente vulnerável e garantir o respeito pelos Direitos Humanos.

A legitimidade da MINUSTAH foi altamente questionada na sequência destes eventos. O descontentamento de vários segmentos da sociedade haitiana relativamente à MINUSTAH e à ONU foi visível através da grande mobilização da população em manifestações e protestos que apelavam à retirada da missão do país e reiteravam a rejeição à intervenção externa (Borba de Sá, 2019). Uma análise mais concreta da opinião da população haitiana relativamente à MINUSTAH seria pertinente, no entanto, não foram feitas sondagens ou inquéritos oficiais. Os inquéritos que existem foram recolhidos por investigações ou trabalhos de campo independentes e demonstram alguma variedade de opiniões. Determinadas partes da população consideravam a presença da MINUSTAH essencial para a redução da violência, especialmente nas comunidades mais vulneráveis. No entanto, ao mesmo tempo, havia uma forte revolta devido à má conduta da missão, tanto no agravamento da epidemia de cólera como nos casos de abuso e exploração sexual (Parra, 2014).

Embora a MINUSTAH tenha desempenhado um papel importante na promoção da estabilidade no Haiti ao longo dos seus 13 anos de atuação, a sua presença ficou inevitavelmente marcada por estes problemas, tanto para a população local como para a comunidade internacional.

3. O Alcance da Paz através do *Statebuilding*

A ação da MINUSTAH no Haiti está inserida num amplo debate sobre o alcance da paz através do *statebuilding* (“construção do Estado”) quando as estruturas e instituições estatais se encontram fragilizadas. Muitos dos conflitos internos encontram a sua origem na fragilidade do poder estatal. De acordo com o Fragile States Index (n.d.), um Estado frágil tem os seguintes atributos: perda do controlo físico do seu território ou do monopólio do uso legítimo da força; erosão da autoridade legítima para tomar decisões coletivas; incapacidade de prestar serviços públicos razoáveis; e incapacidade de interagir com outros Estados enquanto membro de pleno direito da comunidade internacional.

Numa tentativa de solucionar a fragilidade estatal e pôr fim aos conflitos que dela provêm, muitas das missões de paz da ONU, em concreto aquelas que têm o mandato de

Estabilização, incluem o *statebuilding* como prioridade. O *statebuilding* é referente aos processos de (re)construção do Estado, no seguimento da desagregação ou colapso do poder estatal. O enfraquecimento do poder do Estado é uma das causas que leva à eclosão de conflitos, internos e internacionais. Nesse sentido, existe uma correlação entre a condição do Estado e a paz (Robinson, 2007).

O Haiti é historicamente frágil. Um país onde as instituições estatais não proporcionam justiça, educação ou cuidados de saúde à maioria da sua população, não consegue instalar as bases para um regime democrático. As várias eleições realizadas acabaram por reforçar as forças de segurança repressivas que mantiveram o poder político limitado a uma minoria de elites ricas (Forman, 2012). Além disso, o Haiti tem sido alvo de intervenções externas desde a sua colonização, e nem a sua independência histórica em 1804 permitiu uma verdadeira libertação e desenvolvimento do país. A sucessiva interferência externa para “salvar” o Haiti deixou uma marca negativa na população haitiana, que expressa essa realidade através do ditado em crioulo haitiano “*Se blan ki deside*”, ou seja, “as decisões são sempre tomadas por estrangeiros” ou “o homem branco decide”, refletindo a incapacidade dos haitianos de assumirem o controlo do seu próprio destino (Moreno, Braga e Gomes, 2012).

O conflito que eclodiu no Haiti antes da chegada da MINUSTAH resultou de uma má e ineficaz governação, de instituições fracas e de um clima de insegurança crescente. A experiência da ONU no Haiti foi um teste para avaliar de que forma os atores internacionais podem, ou não, contribuir para a estabilização de um Estado frágil, através do fortalecimento institucional e da reforma do sector de segurança. A forte componente securitária da MINUSTAH, estabelecida para promover a estabilização e o *statebuilding*, foi mais uma tentativa falhada de instaurar a paz no Haiti.

A MINUSTAH atuou num contexto de revolta da população perante a ineficácia dos sucessivos governos haitianos. Essa revolta aliciou a integração de partes da população em gangues armados que se apresentavam como uma alternativa ao poder. Como já referido, muitos desses gangues armados foram, em diferentes momentos, apoiados e financiados por alguns líderes políticos e governos haitianos em troca da sua própria segurança. A relação próxima entre os gangues, a classe política e a elite empresarial do país, espelha uma emaranhada teia de relações de poder, uso do poderio económico e da violência para fazer política de forma ilegítima e não democrática (Parra, 2020).

A MINUSTAH pode ser analisada de forma crítica através do modelo de construção da paz baseado na “construção do Estado” (*statebuilding*). Frequentemente, os intervenientes externos desvalorizam a importância da legitimação local dos processos de paz, dos acordos políticos e da criação de instituições estatais (Parra, 2020). Uma das principais críticas à atuação da MINUSTAH diz respeito à sua abordagem *security-first*, orientada pelo mandato de estabilização e *statebuilding*, com foco na desagregação dos grupos armados no Haiti. A missão não conseguiu compreender e abordar as dinâmicas locais da sua atuação, nem resolver os problemas de forma estrutural.

A continuidade do conflito após a retirada da missão e o agravamento da situação nos últimos anos evidenciam essa limitação.

Os teóricos mais críticos da estabilização e do *statebuilding* (Diehl e Richmond, 2022) destacam a limitação dessas abordagens em comparação com o *peacekeeping* e o *peacebuilding*, considerados métodos mais eficazes para a construção de uma paz sustentável. No seu entender, o *statebuilding* está predestinado a falhar devido à sua dependência face ao poder central, ao fluxo de capital e à estabilidade interna e regional – critérios que não são encontrados em ambientes de conflito e violência extrema. Defendem ainda que as missões de estabilização, ao promoverem processos de *statebuilding*, tendem a favorecer as elites políticas no poder. Isso compromete a imparcialidade da missão e pode culminar em resultados pouco democráticos e legítimos.

Para além do programa CVR, outro exemplo de uma abordagem alternativa e mais próxima da comunidade local foi a implementação de um programa integrado de segurança e desenvolvimento em Bel Air, organizado pela organização não-governamental brasileira Viva Rio em coordenação com a MINUSTAH. O programa tinha como objetivo envolver as comunidades de forma informal e integrar os “gangs” num processo dinâmico de negociação e diálogo com a Polícia Nacional Haitiana e a MINUSTAH (Lemay-Hébert, 2016).

Apesar de algumas tentativas direcionadas ao nexus paz-desenvolvimento, a MINUSTAH não conseguiu estabelecer um processo de paz nem criar as condições necessárias para um acordo político que resolvesse o conflito, resultando na criação de um vazio político, preenchido por grupos armados em disputa pelo poder. Uma maior participação da sociedade civil haitiana no desenvolvimento político do país, aliada à consolidação dos avanços alcançados na área da segurança humana, poderia ter favorecido a obtenção de resultados mais positivos.

Em conclusão, autores como Ginty e Richmond (2013) e Autesserre (2017) apresentam abordagens alternativas à estabilização e ao *statebuilding* no âmbito do *peacekeeping*, propondo uma maior integração da perspetiva local nas missões de paz. A inclusão de atores locais, como a sociedade civil e as organizações comunitárias, na resolução dos conflitos, é vista como essencial para pôr fim à violência estrutural e alcançar uma paz sustentável. Esta abordagem, mais alinhada com as necessidades locais, poderá constituir uma estratégia mais eficaz para a construção de uma paz duradoura no Haiti.

Conclusão

Este artigo teve como objetivo analisar e refletir sobre o papel das missões de paz da ONU na resolução de conflitos internos e no alcance de um ambiente de paz sustentável. Como suporte à análise, deu-se enfoque à primeira missão de estabilização realizada pela ONU, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

Desde a sua fundação em 1945, a ONU estabeleceu-se como a principal organização responsável por garantir a paz e a segurança internacional. Para cumprir esse propósito, a organização tem recorrido ao destacamento de missões de paz para países afetados por conflito internos. O *peacekeeping* da ONU passou por várias alterações ao longo do tempo, tendo intensificado a sua atuação no período pós-Guerra Fria, devido ao aumento do número de conflitos internos. Uma dessas mudanças foi a implementação das missões de estabilização, que inauguraram um modelo de *peacekeeping* mais robusto. Contrastando com o *peacekeeping* tradicional e a sua “trindade sagrada” de princípios (imparcialidade, consentimento e uso de força apenas em caso de legítima defesa), estas missões visavam estabilizar o ambiente de conflito, prestando apoio ao Estado na sua reconstrução (*statebuilding*).

A MINUSTAH foi a primeira missão de estabilização da ONU a ser implementada, num Haiti marcado pela instabilidade política, crescente violência e deterioração da, já reduzida, qualidade de vida da sua população. Conclui-se que a ação da MINUSTAH no Haiti foi insuficiente e, portanto, não contribuiu para a instauração de um ambiente de paz sustentável. Embora a missão tenha desempenhado um papel importante na estabilização política e securitária, especialmente entre 2006 e 2010, os seus esforços prolongados ao longo de 13 anos não conseguiram resolver o conflito de forma estrutural.

A multidimensionalidade do seu mandato de estabilização, o foco no fortalecimento de um Estado com várias fragilidades estruturais, o crescimento de grupos e gangues armados, são algumas das várias problemáticas a que a MINUSTAH não conseguiu dar resposta. Adicionalmente, o surto de cólera, causado pela negligência dos *peacekeepers*, afetou gravemente uma grande parte da população e continua a ter repercussões sanitárias até hoje, assim como os vários casos de abuso e exploração sexual cometidos. Estas duas situações comprometeram a perceção da população haitiana em relação à MINUSTAH e à presença da ONU no país.

Destaca-se também a ênfase dada ao cariz militar e a excessiva securitização de questões sociais, que remeteram para segundo plano o aspeto humanitário da missão, além da escassa atenção dada à implementação de reformas políticas que permitissem uma verdadeira democratização do Estado haitiano e o seu desenvolvimento.

É crucial não só analisar as falhas da MINUSTAH, mas também dos demais processos de paz e intervenções externas realizadas no Haiti. Essa reflexão deve servir como ponto de partida para evitar a repetição dos mesmos erros e alcançar um consenso que inclua, necessariamente, a sociedade civil haitiana. É imperativo ir além da “estabilização” e abordar a violência estrutural, o que exige, igualmente, uma maior consciencialização dos impactos negativos causados pelas políticas internacionais anteriores.

O *peacekeeping* da ONU continua a ser um dos mecanismos fundamentais no apoio à construção e manutenção da paz em Estados considerados frágeis. Contudo, não é possível prever com certeza o rumo que a ONU tomará em relação à implementação das missões de paz, dado os vários cortes no financiamento do *peacekeeping*. Inclusive, desde

2014 não são destacadas novas missões de paz no âmbito da ONU. Independentemente do seu futuro, é essencial que a ONU continue a promover a cooperação entre as agências dos Direitos Humanos e da Paz e Segurança. Deve-se, igualmente, focar no nexus paz-desenvolvimento, nomeadamente nas causas estruturais dos conflitos através de abordagens adaptadas às realidades específicas de cada contexto.

A situação no Haiti é de contínuo agravamento, com vastas áreas do país sob o controlo de grupos armados, um governo incapaz de restabelecer a ordem e uma crise humanitária de grande dimensão. Como resposta, o Conselho de Segurança autorizou, em outubro de 2023, o envio de uma *Multinational Security Support Mission* ao Haiti. Liderada pelo Quênia, esta força internacional, composta por polícias e militares, tem como objetivo estabilizar o país e responder ao aumento da violência armada. No entanto, esta missão não é liderada pela ONU, uma vez que a organização optou por não se envolver diretamente, tendo em conta o histórico das suas intervenções no Haiti. Esta decisão surge também no contexto da atual suspensão da implementação de novas operações de *peacekeeping* organizadas pela ONU.

Em suma, a contínua instabilidade no Haiti requer uma resposta célere e eficaz por parte da comunidade internacional. Contudo, é imperativo que se evitem os erros do passado, assegurando que as lições aprendidas com a experiência da MINUSTAH contribuam para intervenções mais ajustadas, sustentáveis e respeitadoras das necessidades da população haitiana.

Bibliografia

- Arena, M. (2017) 'A Blurring of Roles: Use of Force in UN Peacekeeping', *Perspectivas – Journal Of Political Science, Special Issue 2017*, pp. 52-63. DOI: <http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.102>.
- Autesserre, S. (2014) *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Autesserre, S. (2017) 'International Peacebuilding and Local Success: Assumptions and Effectiveness', *International Studies Review*, 19(1), p. 114-132. Disponível em: <https://academic.oup.com/isr/article-abstract/19/1/114/2980418?redirectedFrom=fulltext>.
- Brice-Saddler, M. (2019) 'U.N. peacekeepers in Haiti fathered children and abandoned them, report says', *The Washington Post*, 18 de dezembro. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/2019/12/18/un-peacekeepers-fathered-then-abandoned-hundreds-children-haiti-report-says/?utm_source=google&utm_medium=acq-nat&utm_campaign=eng-wpfd21-search&utm_content=world_hub&utm_keyword=&campaignid=8202785432&adgroupid=120494696126&adid=518428285860&gclid=CjwKCAjwm7mE-BhBsEiwA_of-TMcl5LkGaxGxGizcKnKcRqxR4qM4wsTqxq2G7y8YnGM8QCbp8PfUA-xoC5nYQAvD_BwE (Acedido a 10 de março de 2024).

- Center for Preventive Action. (2023) 'Instability in Haiti', *Council on Foreign Relations*. Disponível em: <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/instability-haiti> (Acedido a 19 de fevereiro de 2024).
- The World Factbook. (2024) Haiti. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/haiti/#people-and-society> (Acedido a 20 fevereiro de 2024).
- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (2004) *Report of the Secretary-General on Haiti*. S/2004/300.
- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (2004) *Resolution 1542 (2004)*. S/RES/1542 (2004).
- Council on Foreign Relations. (2023) 'Understanding Intrastate Conflict', *Council on Foreign Relations*, 16 Maio. Disponível em: <https://education.cfr.org/learn/reading/understanding-intrastate-conflict> (Acedido a 5 de dezembro de 2023).
- Council on Foreign Relations. (2023) 'What Is Interstate Conflict?', *Council on Foreign Relations*, 16 Maio. Disponível em: <https://world101.cfr.org/understanding-international-system/conflict/what-interstate-conflict> (Acedido a 5 de dezembro de 2023).
- Diehl, P. F., e Richmond, O. P. (2022) 'The Changing Face(s) of Peace Operations: Critical and Behavioral-Quantitative Paths for Future Research', *Journal of International Peacekeeping*, 25(3), pp. 205-235. <https://doi.org/10.1163/18754112-25030003>
- Fernandes, A. (2011) *Conflitos e Paz Mundial: A Importância da ONU*. Quid Juris – Sociedade Editora.
- Figueroa, M. (n.d.) 'Peacekeeping in Haiti: Successes and Failures', *The Pardee Atlas Journal of Global Affairs*. Disponível em: <https://sites.bu.edu/pardeeatlas/advancing-human-progress-initiative/back2school/peacekeeping-in-haiti-successes-and-failures/> (Acedido a: 2 de março de 2024).
- Foley, C. (2023). 'The UN's Responsibilities to Protect Civilians: A Work in Progress', *IDN Brief, A Proteção de Civis em Situação de Conflito*, pp. 2-4.
- Forman, J. (2012) 'Haiti', in Caplan, R (ed.) *Exit Strategies and State Building*. Oxford University Press, pp. 118-134.
- Fragile States Index. (n.d.) 'What Does State Fragility Mean?'. Disponível em: <https://fragilestatesindex.org/frequently-asked-questions/what-does-state-fragility-mean/> (Acedido a 10 de outubro de 2024).
- Galtung, J. (1969) 'Violence, Peace, and Peace Research', *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191. <https://www.jstor.org/stable/422690?origin=JSTOR-pdf>.
- Gamio, L., Méheut, C., Porter, C., Gebrekidan, S., McCann, A. e Apuzzo, M. (2022) 'Haiti's Lost Billions', *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2022/05/20/world/americas/enslaved-haiti-debt-timeline.html> (Acedido a 19 de fevereiro de 2024).

- Ginty, R. e Richmond, O. (2013) 'The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace', *Third World Quarterly*, 34(5), pp. 763-783. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>.
- Gois, D.A. e Sá, M.B. (2020) 'Viva Rio no Haiti e o "modelo brasileiro de pacificação": securitização via hegemonia?', *Pensamiento Proprio*, 51(Edição Especial), pp. 159-200.
- Gorur, A. (2016) *Defining the Boundaries of UN Stabilization Missions*. Stimson.
- Henley, J. (2010) 'Haiti: a long descent to hell', *The Guardian*, 14 Janeiro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2010/jan/14/haiti-history-earthquake-disaster> (Acedido a 25 de fevereiro de 2024).
- Human Rights Watch. (2022) 'Haiti: Urgently Address Cholera Outbreak', *Human Rights Watch*. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2022/10/18/haiti-urgently-address-cholera-outbreak> (Acedido a 6 de março de 2024).
- King, C., Ferraro, G., Wisner, S.C., Etienne, S., Lee, S. e Bartels, S.A. (2021) 'MINUSTAH is doing positive things just as they do negative things': nuanced perceptions of a UN peacekeeping operation amidst peacekeeper-perpetrated sexual exploitation and abuse in Haiti', *Conflict, Security & Development*, 21(6), pp. 749-779. <https://doi.org/10.1080/14678802.2021.1997453>.
- Lemay-Hébert, Nicolas. (2014) 'United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)', em: Koops, J., Tardy, T., MacQueen, N. e Williams, P. (eds.) *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford University Press, pp. 720-730.
- Mac Ginty, R. (2011) *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Moita, M. (2016) 'Pensar a paz positiva na prática: Avaliar a eficácia das Nações Unidas na implementação de uma paz ampla', *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 7(1), pp. 58-76. <http://hdl.handle.net/11144/2622>.
- Moreno, M.F., Braga, C.C.V. e Gomes, M.S. (2012) 'Trapped Between Many Worlds: A Postcolonial Perspective on the UN Mission in Haiti (MINUSTAH)' *International Peacekeeping*, 19(3), pp. 377-392. <https://doi.org/10.1080/13533312.2012.696389>.
- Nações Unidas. (n.d.). *Carta das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça*.
- Parra, M. (2020) 'Building or Breaking the Polity? International Intervention, Statebuilding and Reproduction of Crisis in Haiti (2004 - 2019)', *Revista de Ciencia Política*, 40(2), pp. 351-378. DOI: 10.4067/S0718-090X2020005000111.
- Pereira, M. (2014) *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*. Coimbra Editora.
- Pereira, M. e Garrido, R. (2020) 'A Proteção de Civis nas Missões da União Africana', em Monte, M., Rocha, J. e Pereira, M. (eds.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito*. Almedina, pp. 1081-1099.

- Porter, C., Méheut, C., Apuzzo, M. e Gebrekidan, S. (2022) 'The Root of Haiti's Misery: Reparations to Enslavers', *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/05/20/world/americas/haiti-history-colonized-france.html> (Acedido a 19 de fevereiro de 2024).
- Richmond, O. e Visoka, G. (2022) *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*. Palgrave Macmillan.
- Robinson, N. (2007) 'State-building and international politics: The emergence of a 'new' problem and agenda', in Hehir, A. e Robinson, N. (eds.) *Statebuilding: Theory and Practice*. Routledge, pp. 1-28.
- Rodrigues, C. (2012) 'Contributo Para Uma "Estratégia Abrangente" De Gestão De Crises', *IDN Cadernos*, 8, pp. 1-81.
- Roque, S. (2013) 'Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a Importância das Questões de Direito Internacional Humanitário Face aos Conflitos Armados do Século XXI', *IDN Nação e Defesa*, 135, pp. 27-46.
- Roy, D. e Labrador, R.C. (2024) 'Haiti's Troubled Path to Development', *Council on Foreign Relations*. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/haitis-troubled-path-development> (Acedido a 19 de fevereiro de 2024).
- Saraiva, M. F. (2023) 'Proteção de Civis nas Missões de Paz das Nações Unidas', *IDN Brief, A Proteção de Civis em Situação de Conflito*, pp. 5-6.
- Thakur, R. (2018). 'Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect', em Weiss, T.G. e Daws, S. (eds.) *The Oxford Handbook on The United Nations: Second Edition*. Oxford University Press, pp. 540-558.
- United Nations. (2017) 'Guidelines on the role of United Nations police in protection of civilians', United Nations. <https://police.un.org/en/guidelines-role-of-united-nations-police-protection-of-civilians-2017>.
- United Nations. (n.d.) *Responsibility to Protect*. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml> (Acedido a 14 de dezembro de 2023).
- United Nations Peacekeeping. (n.d.). *Our History*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/our-history> (Acedido a 27 de novembro de 2023).
- United Nations Peacekeeping. (n.d.). *Terminology*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/terminology> (Acedido a 14 de novembro de 2023).
- United Nations Peacekeeping. (n.d.). *What is Peacekeeping*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping> (Acedido a 15 de novembro de 2023).
- UN Security Council. (1999) 'Resolution 1265(1999) / adopted by the Security Council at its 4046th meeting, on 17 September 1999'. <https://digitallibrary.un.org/record/285718#record-files-collapse-header>

UN Security Council. (2000) 'Report of the Panel on United Nations Peace Operations'. A/55/305S/2000/809.

UN Security Council. (2006). 'Resolution 1674 (2006) / adopted by the Security Council at its 5430th meeting, on 28 April 2006'. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/573969?v=pdf>.

Tráfico de Seres Humanos e as Migrações

João Pedro Oliveira
Mestre em Segurança e Justiça.

Resumo

O presente artigo propõe apresentar uma análise holística sobre as problemáticas relacionadas com o crime de Tráfico de Seres Humanos (TSH), incorporando a questão das migrações enquanto fenómenos interdependentes, que têm vindo a ser mediatizados, num ambiente de radicalismos nacionalistas e de visões negativas sobre o processo de globalização. A conjugação destas circunstâncias tem incidência sobre a adoção de medidas de fechamento social e de controlo de fronteiras, que se tornaram uma via de excelência de combate ao crime organizado transnacional. A abordagem ao TSH relaciona-se com uma visão conservadora dos Estados, impedindo um tratamento ajustado às necessidades humanas, devendo a União Europeia (UE) repensar a forma como essa gestão é executada. É precisamente no modo como se gere a circulação humana, desde logo, na esfera irregular, que se encontra a correlação causa-efeito, entre o mundo das migrações e o TSH.

Palavras-chave: Tráfico de Seres Humanos; Imigrantes Irregulares; Direitos Humanos; União Europeia.

Abstract

Human Trafficking and Migration

This article proposes to present a holistic analysis of the problems of the crime of TSH, incorporating the issue of migrations as interdependent phenomena, which, however, must be disconnected from the unfounded mental connections which have been becoming widespread in the media, in an environment of nationalist radicalism and negative views on the globalization process. The combination of these circumstances has an impact on the adoption of social closure and border control measures, which has become a path of excellence to combat transnational organized crime. The approach to TSH, therefore, clashes with a conservative view of States, preventing treatment in line with human needs, and the European Union must rethink how this management is carried out. It is precisely in the way human circulation is managed, in the sphere of irregularity, that the cause-effect correlation is found between the world of migration and the TSH.

Keywords: Human Trafficking; Irregular Immigrants; Human Rights; European Union.

Artigo recebido: 16.04.2024
Aprovado: 13.05.2025
<https://doi.org/10.47906/ND2025.172.06>

Introdução

É certo que o processo de globalização veio proporcionar diversas oportunidades, avanços e melhorias ao mundo contemporâneo, notoriamente no campo empresarial, no mundo dos negócios e comércio, correspondendo, por isso, a um modelo capitalista neoliberal, caracterizado pela desregulamentação e fomentador do potencial individual. Identificando-se nas revoluções industriais e tecnológicas a criação de um mundo onde padrões de desenvolvimento e qualidade de vida alcançam elevados níveis, abrindo portas à possibilidade de se maximizar, de forma nunca vista, a riqueza individual.

Assente esta nota inicial, é preciso reter na sua face oposta, promovida por essa mesma intenção desreguladora e promotora de concorrência, privilegiada muitas vezes acima dos ideais de justiça e retidão, um nível de pobreza e de desproporcionalidade socioeconômica, nunca presenciado ou atingido no mundo. Numa análise ao relatório do Banco Mundial é possível identificar as inquietações expressas perante tais discrepâncias, particularmente em países, que beneficiaram muito pouco do crescimento econômico notável, a partir dos anos 60, nos quais se verificou um aumento de pobreza, incidindo essencialmente em regiões da África subsariana, Ásia do Sul e América Latina. Os anos subsequentes provaram, ainda assim, uma contínua descida da taxa de pobreza mundial, que nos últimos anos tem vindo a apresentar indicadores preocupantes de estagnação “A redução da pobreza global foi se desacelerando até quase parar, e a expectativa é que 2020-2030 seja uma década perdida. Atualmente, 8,5% da população mundial vive em extrema pobreza (ou seja, com menos de US\$ 2,15 por pessoa ao dia)” (Banco Mundial, 2024, p. 1).

Reconhece-se, portanto, neste cenário de desigualdade, a existência de razões propiciadoras e explicativas das massas intensas de mobilização humana em todo o mundo, que, associando-se ao levantamento de questões culturais, ideológicas, legais, políticas e econômicas problematizadas numa governação mundial, instável, incerta e sensível, um palco onde redes criminosas de tráfico de seres humanos (TSH) e contrabando de pessoas atuam sobre tais desarmonias e imprecisões. No âmago desta configuração revela-se, ao inverso do que acontece sobre a liberalização econômica, uma certa resistência e tensão sobre uma realidade societária liberal.

Neste sentido, mais do que uma desigualdade socioeconômica, o que deve ser colocado aqui em causa é a desproporcionalidade da liberdade de circulação, muito mais favorável e descomprimida no que respeita à livre circulação de bens, serviços e capitais, do que em concreto no campo da liberdade de circulação de pessoas. Enquanto se estimula uma maior desregulamentação e privatização dos primeiros, nos segundos é clara a forte aposta e incentivo à intervenção pública sobre tais matérias, concretamente remetendo-a para o campo da securitização.

Sinaliza-se, pois, na liberdade de circulação de pessoas, isto é, no palco das migrações internacionais, e na forma insuficiente com que se conduz a sua gestão, o motor para o funcionamento das redes de TSH (considerada a escravidão moderna) e contrabando de pessoas, que incidem, sem controlo efetivo, sobre seres humanos em situações de carência e vulnerabilidade, que assim ficam seriamente expostos ao mundo do crime. Considerando a dimensão em causa, na qual, conforme o último relatório mundial das migrações, a estimativa das Nações Unidas revelava a existência de 281 milhões de migrantes no mundo em 2020, equivalendo a 3,6% da população global (OIM, 2022) compreende-se o risco de pessoas pertencentes a esta categoria serem desviadas e recrutadas, sem que haja uma perceção clara desse fenómeno. Por isso, as insuficiências nítidas na sua gestão, podendo levar a medidas desconformes e precipitadas que, inclusive, podem agravar a vulnerabilidade destas pessoas, acompanhadas pela sua difícil sinalização, fazem com que as redes de TSH invistam neste “mercado”, pela sua elevada rentabilidade e baixo risco de despistagem.

Dada a viabilidade e lucro deste obscuro negócio, o tráfico de seres humanos é, atualmente, uma realidade com impacto económico análogo ao tráfico de drogas e armas, movimentando, todos os anos, segundo dados das Nações Unidas, cerca de 24 mil milhões de euros e envolvendo mais de 2, 4 milhões de pessoas por ano. (Oliveira et al., 2017, p. 91).

Entende-se, portanto, um interesse destas redes na contínua vulnerabilidade socioeconómica das pessoas imigrantes e nas desigualdades regionais e globais promovidas por mercados competitivos e desregulados, de modo que se perpetue a dinâmica do deslocamento, com aproveitamento das fragilidades inerentes ao processo de integração. Deste modo, é possível considerar as migrações internacionais não só como uma consequência natural do mundo globalizado em que vivemos, mas também um fenómeno que, consoante o tipo de gestão, alimenta e favorece em termos lucrativos este tipo de criminalidade.

1. A Obscuridade Conceptual entre TSH e Crimes Associados

É de evidência clara a importância do reconhecimento de uma dimensão, nos seus termos quantitativos, a respeito de uma prática de um determinado crime. Entende-se, para tal, a identificação da natureza do crime e a proporção da sua atividade, como medida primária, para a mobilização adequada dos meios.

Relativamente ao crime de TSH, é possível encontrar diversos relatórios internacionais e nacionais que permitem tomar consciência da dimensão desta prática criminosa. Aludindo ao Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas de 2018, apontava-se a sinalização de 50 mil vítimas no mundo, tendo por base uma análise a 148 países

(UNODC, 2020). Por sua vez, o Relatório de Tráfico de Pessoas realizado pelo governo dos EUA, assume uma sinalização de 115.324 mil vítimas em 2022 (Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, 2023).

Ainda que os números expressos se assumam impressionantes para o contexto em que vivemos atualmente, atendendo à forte promoção no campo dos Direitos Humanos e de uma organização social alicerçada em Estados de direito democrático, a realidade é que diversos são os relatórios que sublinham a possibilidade de números superiores aos apresentados. Reconhece-se, portanto, um desfasamento entre os dados oficiais disponíveis ao público e a real profundidade da prática deste crime, que pode ser perpetuada por diversas razões. Para além das dificuldades de investigação inerentes às particularidades do crime ou a constante modificação das exigências do mercado com o passar do tempo, implicando uma alteração à própria dimensão e tipo de vítimas (Leite, 2022), tal discrepância pode ser ainda atribuída à forte confusão conceptual relativamente à identificação de determinados crimes, que, pelas características que se podem facilmente associar, produzem sinalizações desconformes. Entre estes crimes pode-se encontrar o lenocínio, o auxílio à imigração ilegal ou ainda outros ligados ao âmbito da prostituição e do trabalho forçado. Uma investigação realizada por Couto et al. (2012) sobre os discursos dos meios de comunicação social portugueses a respeito do TSH reflete isso mesmo, ao corroborar a forte confusão muitas vezes estabelecida entre o tráfico de mulheres, com a finalidade de as explorar sexualmente, e a prática da prostituição, ou, noutros casos, entre imigrantes ilegais e vítimas traficadas. Muitos destes discursos são ainda discernidos como portadores de estereótipos e de estigmas no seio da sociedade, que acabam por incidir sobre os papéis de atribuição de vítima ou de culpado “fazendo oscilar a opinião pública entre valores de moralidade (mulher construída como vítima) e imoralidade (concebida como prostituta), de legalidade (ênfase na proteção dos direitos humanos) e ilegalidade (ênfase na transgressão migratória)” (Couto et al., 2012, p. 243).

Além destes discursos e construções mentais produzidos no seio de uma população, e posteriormente estimulados pelos órgãos de comunicação social, contribuindo ainda mais para a zona cinzenta das tipificações dos crimes, adiciona-se a dinâmica e *modus operandi* dos autores do tráfico, como critério contributivo para tais equívocos. Esta circunstância agrava a dissociação entre as redes de crime de tráfico e os crimes exclusivamente de âmbito migratório, ocasionando uma delimitação da dimensão do crime que dificilmente corresponderá à realidade. Esta demanda é por isso “Uma das questões que tradicionalmente maiores dificuldades levantam ao nível da investigação e da punição penal” (Costa, 2005, p. 102).

A relevância, portanto, de se clarificar, numa primeira fase, a natureza de cada um destes crimes, relaciona-se com o impacto que essa circunstância poderá implicar nos quadros de resposta e de combate à procura identificada, que, na prática, dificilmente corresponderá às suas circunstâncias efetivas. Para além de, no campo

processual penal, se poderem produzir julgamentos e sentenças desajustadas ao crime realmente praticado, derivando em concepções de estatutos de vítima ou culpado incorretas e estimular-se uma dinâmica criminal indissociável da gestão migratória (abordada no ponto 5).

Importa ainda expor alguns conceitos definidos por diplomas internacionais e nacionais a respeito do TSH e dos crimes ligados às migrações, que promovem e clarificam os seus contornos. Por recurso à Convenção das Nações Unidas (ONU) Contra a Criminalidade Organizada, também designada por Convenção de Palermo, ratificada em 2000, na cidade de Nova Iorque, encontra-se o Protocolo de Palermo Contra o Tráfico de Pessoas, artigo 3.º:

a) Por “tráfico de pessoas” entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos. (Ministério Público Portugal, 2000).

Esta concepção do tráfico, definida pela Convenção de Palermo, é visivelmente abraçada pelo ordenamento jurídico nacional, por via do seu artigo 160.º, n.º 1, da Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, perfazendo a 23.ª versão do Código Penal Português (CPP).

Relativamente ao Protocolo de Palermo Relativo ao Tráfico de Migrantes, é possível observar uma definição que, claramente, se distancia daquela anteriormente observada, definindo no seu artigo 3.º:

a) Por «introdução clandestina de migrantes» entende-se o facilitar da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não é nacional ou residente permanente com o objectivo de obter, directa ou indirectamente, um benefício financeiro ou outro benefício material¹. (Ministério Público Portugal, 2000).

1 O crime de auxílio à imigração ilegal é ainda definido pela União Europeia através da Diretiva 2002/90/CE, de 28 de novembro, relativo à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregular, publicado no Jornal Oficial n.º L 328, a 5 de dezembro de 2002. E a Decisão-quadro 2002/946/JAI, de 28 de novembro, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares, publicado no Jornal Oficial n.º L 328, a 5 de dezembro de 2002.

A definição deste tipo de ilícito na jurisdição interna encontra-se prevista no artigo 183.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (Lei de Estrangeiros), com definição semelhante à do Protocolo supracitado.

A apreciação destes conceitos demonstra, por si só, as particularidades que singularizam cada tipo de crime. Ao analisar os meios que tipificam cada um deles, constata-se que, quer a natureza, quer o número de elementos privilegiados para a sua categorização, desassocia claramente os dois tipos de crimes. Em termos quantitativos repara-se que, ao passo que o TSH exige a constatação de uma ação (recrutar, transportar, alojar, acolher), um meio (coação, rapto, engano, ameaça) e um objetivo (exploração, podendo ser de várias naturezas), o auxílio à imigração ilegal desqualifica a existência de um meio, sendo apenas referida uma ação (facilitar a entrada num país) e o objetivo (benefício financeiro ou material) (Marques, 2016).

Por outro lado, incidindo a atenção sobre a natureza desses elementos, torna-se viável edificar uma ilustração criminológica específica, inserida em cada um deles, que consciencializa a impossibilidade de uma resposta jurídica análoga em ambos os delitos. Desde logo no âmbito da ação, enquanto o TSH opera por recurso a um esquema complexo, providenciando alojamento, transporte, vigilância das vítimas e local de trabalho, exigindo, por isso, uma rede mais alargada e complexa, na prática do auxílio à imigração ilegal encontra-se uma organização bastante simples, podendo ser praticado por uma só pessoa, circunscrita à facilitação de transpor ilegalmente uma ou mais pessoas de uma fronteira para outra.

Por conseguinte, no espectro dos meios a serem utilizados, a inexistência deste elemento para a incriminação do auxílio à imigração ilegal, reflete, por si só, a sustentação dos bens jurídicos distintos a serem protegidos e salvaguardados pelo Direito. Enquanto, na prática de auxílio à imigração ilegal, o crime não afeta ou recai sobre a pessoa transportada (ameaça à soberania estatal), na prática do TSH, o bem ameaçado é exclusivamente a pessoa traficada, existindo uma opressão, ameaça ou coação sobre a mesma e a sua liberdade individual (ameaça à dignidade humana), evidenciando a pertinência em se compreender os meios usados para a prática deste crime.² Como referido por Mendes (2021), enquanto no auxílio à imigração ilegal a pessoa contrabandeada é cliente, no TSH, a pessoa traficada é vítima, o que vem pressupor, no caso do TSH, uma finalidade imersa na exploração contínua de uma pessoa (por tempo indeterminado), retirando daí os lucros possíveis.

Apesar da aparente facilidade conceptual do crime, a realidade é que, remetendo para o campo prático, a sua efetividade não é tão simples de se alcançar como se infere à partida. Tendo em consideração o âmbito da exploração e as dinâmicas empreendidas para a sua prossecução, providencia-se um cenário em que outros

2 Ainda assim, ressalva-se a dispensabilidade em qualificar os meios utilizados para a prática do TSH quando incidente sobre as vítimas menores, conforme o n.º 2 do artigo 160.º do CPP.

crimes menores, nomeadamente no campo da exploração, engendram dúvidas quanto à qualificação jurídica dos ilícitos praticados. Como ilustrado por Mendes (2021), é passível de questionamento se a presença de uma mulher a quem foi providenciado alojamento, incitando a prática de prostituição, empregando muitas vezes ameaças graves, apela mais à prática do crime de TSH ou, por outro lado, à prostituição forçada (lenocínio), com as demais agravantes.

A mera imprecisão do termo “exploração” produz dúvidas quanto à sinalização do crime em causa, uma vez que, segundo Rogeiro (2015), dependendo das quantias monetárias exigidas e dos estímulos produzidos pelo facilitador para a imigração, é possível estar-se perante a prática de exploração, inclusive, no auxílio à imigração ilegal. Refiram-se ainda os casos em que a pessoa sabe que poderá tornar-se alvo de trabalho associado aos níveis próximos de escravidão, mas, ainda assim, considera isso aceitável, tendo em conta as expectativas colocadas sobre a chegada ao destino (Mendes, 2021). O que passa a estar aqui em causa, como derivação destas brechas, permissivas a interpretações jurídicas, é, como refere Mendes (2021), o estabelecimento de uma incriminação simbólica do TSH. Criando-se uma espécie de campanha sobre o bem maior a ser protegido, assente nos direitos fundamentais, na prática, subalterna-se ao crime de auxílio à imigração ilegal, perante atos de exploração laboral ou sexual de imigrantes, já que existe uma capacidade maior de se provar este crime face ao anterior (Mendes, 2021). Produz-se, portanto, um tratamento desajustado sobre as vítimas do tráfico, sendo estas devolvidas aos seus países de origem, sem qualquer estatuto de proteção de vítima pelo abuso físico e mental que sofreram.

2. Dinâmicas do TSH e Principais Vítimas

Inteirada a ambiguidade presente na distinção entre o TSH e o contrabando de migrantes, tido como nítido no espectro conceptual, porém turvo quando direcionado para o espectro prático do crime, revela-se imperativa uma compreensão mais expressiva sobre os ditames de funcionamento destas redes criminosas.

Como captado no ponto anterior, as finalidades podem assumir-se como eixo de foco para a revelação do tipo de organização, com vista à consumação de um determinado crime. Atendendo às necessidades e constrangimentos envolvidos para a sua prossecução, podem referir-se características de funcionamento, extensão de atores envolvidos e estruturas de influência/poder que separam as organizações criminosas umas das outras.

Neste contexto, é preciso equacionar a possibilidade de determinados crimes, em atenção aos desafios entre as finalidades pretendidas e à sua concretização prática, incrementarem um modo de funcionamento cuja conjugação e cooperação com

organizações de diversos tipos se assuma necessária, superando os obstáculos nas diferentes fases da prática do crime. Assim, poder-se-á assumir uma convergência criminosa que será prosseguida sempre que a mesma for percebida como rentável e benéfica para ambos os lados. Assim sendo, no TSH, exigindo um processo complexo, com vários procedimentos criminais, é tido como certo o funcionamento de grandes redes nas quais diversas organizações do submundo cooperam, tirando proveito dos domínios de atuação e influência de cada uma delas. De reconhecimento expresso, estão as ligações entre as máfias locais, os negócios de TSH e o contrabando de migrantes dirigidos por grupos criminosos, maioritariamente de países instáveis, onde predomina a guerra, a pobreza e a instabilidade política. Alguns casos, são, por exemplo, a rede Ghermay, ou ainda as redes italianas locais a operar no mar Jónico e em toda a península italiana, com percursos iniciados em países pobres (Líbia, Turquia, Egito, por exemplo) com destino a Itália, onde as máfias locais tratam da sua instalação na Europa (Sacra Corona Unita, Società Foggiana, Camorra Barese e a máfia de Gargano)³ (Rogero, 2015).

Assim, constrói-se uma imagem criminológica cada vez mais predominante numa rede de redes, (organizações múltiplas/horizontal), tornando a prática do crime muito mais complexa e dispersa, face à estrutura tradicional hierárquica (organização singular/vertical).⁴ É com esta esquematização criminal que se compreende a exequibilidade de uma operacionalização criminosa flexível e transnacional, tradutora, portanto, de uma diversidade de estratégias e reveladora de uma certa prudência quanto à região em causa, dadas as assimetrias políticas, geográficas, socioeconómicas, culturais ou religiosas identificadas.

É possível afirmar, assim, uma intrínseca dependência entre os modos de operação das redes (tipos de transportes, rotas, estratégias de persuasão e recrutamento) e o ambiente em que estas se inserem (geografia, ideologia política, jurisdição vigente, controlo da circulação, pressupostos culturais e sociais). Trata-se, portanto, de uma prática criminosa que pode jogar com as divergências e assimetrias presentes naturalmente de um Estado para outro, retirando daí vantagens que serão aproveitadas para o mundo do crime. Veja-se, por exemplo, o aumento de imigrantes ilegais na condição de mulheres grávidas e de menores a entrarem pela fronteira espanhola,

3 Em qualquer destes casos, estas máfias italianas seriam cruciais para a concretização do percurso final das pessoas traficadas, no qual, por via da familiaridade com a região e influência/poder, tratavam da sua gestão, dentro já do espaço Schengen, e da sua distribuição pelos vários países da Europa (Rogero, 2015).

4 Autores como Melo (2016), chamam a atenção para três tipos de tráfico: o crime organizado transnacional, com uma dimensão considerável, formada por uma certa hierarquia; redes informais de traficantes, de menor dimensão e capacidade operacional, dirigida mais para um âmbito local; e iniciativas individuais de traficantes, com atuações isoladas, apoiando-se mais em redes de contacto familiares, amigos e conhecidos.

vindas de Marrocos, devido à alteração legislativa quanto à restrição de deportação e de expulsão de pessoas nessas condições, desde 2009, tornando-se estes contextos legislativos naturalmente aproveitados pelos traficantes e contrabandistas (Rogei-ro, 2015).

Compreendendo isto, encontra-se outra componente fundamental ao funcionamento do tráfico, que passa pelas informações ou *intelligence* ao dispor destas redes, sobre diversas temáticas (legislação nacional, políticas de migração, disposições de forças de segurança em terra e mar, estratégias em vigor de combate ao crime). Muitas destas informações, além de mais facilmente acessíveis na atualidade pela emergência das redes sociais e dos dispositivos digitais, estão também dependentes de outros atores com um papel fundamental para o funcionamento eficaz destas redes, sendo eles os agentes detentores de poder público. No âmbito destes agentes, podem incluir-se políticos, ministros de Estado, guardas fronteiriços, polícia marítima, diplomatas, entre outros. Em termos genéricos, são agentes de lei, que, para além de cobrarem benefícios financeiros, por exemplo, na travessia de fronteiras, alterações de estatuto ou direcionamento para abrigos de fachada, facultam igualmente informações valiosas a estas redes criminosas, com vista à prossecução segura das operações e dos planos estipulados (Rogei-ro, 2015).

Com base neste forte controlo informativo, promove-se um planeamento estratégico para a operacionalização do crime eficaz e seguro, com uma sofisticação de atuação possibilitada pelos imensos lucros já aqui mencionados, desde o percurso inicial da vítima até ao seu último destino. Estes aspetos são favorecidos numa rápida adaptação e flexibilidade destas redes, nas rotas, estratégias e meios utilizados, exigindo um desafio acrescido por parte das estruturas de investigação que intentam desvendar, em tempo real, a sua composição. As investidas e as dinâmicas do submundo sobre o cibercrime são ainda um dado acrescido de complexidade para a identificação das redes e seus agentes.

Tais investidas sobre o espaço cibernético permitem, frequentemente, chegar a um número alargado de pessoas, assim como facilitar o recrutamento, devido a um conhecimento mais eficiente sobre a vida das mesmas. Com a introdução deste tipo de instrumento para a prática do crime, reconheceu-se um risco de deteção e de exposição muito menor, dada a multiplicidade e a diversidade de sítios *web* fraudulentos utilizados por estas redes, dificultando a sua monitorização por parte das autoridades. Como refere Guia (2017), esta situação pode assumir-se como um dos reversos da moeda da globalização, viabilizando novas oportunidades para a prática do crime. De acordo com esta disposição multivalente sobre os modos de recrutamento, é possível desvendar uma interdependência forte entre o tipo de exploração visada e o perfil da vítima, designadamente sobre o modo como o recrutamento funcionará. Assim, existem modos de recrutamento adequados às características de cada vítima, os quais vão ainda depender do tipo de exploração

e das exigências do mercado. Estando estas vítimas em circunstâncias diferentes e apresentando características que as particularizam umas das outras, podendo aqui a componente cultural desempenhar um papel importante, é natural que o modo de recrutamento também se distinga em função disso, indo desde falsos anúncios de emprego, relações amorosas, ofertas de educação até ao auxílio à imigração para outro país (APAV, 2013).

Analisando os tipos de explorações em causa, verificamos que, se na exploração sexual se reconhece um predomínio de vítimas do sexo feminino, recrutadas com base em mentiras e ilusões, destinadas a serviços de prostituição, pornografia adulta e infantil ou até turismo sexual, no caso da exploração laboral, a existência de vítimas do sexo masculino predomina, dado o recrutamento com base em promessas de trabalho, destinados estes indivíduos a setores precários e considerados perigosos e sujos, sujeitos a controlo pela retirada dos seus documentos (Azevedo, 2017). Já no caso da exploração para mendicância forçada e a prática de crimes menores, a maioria das vítimas são crianças, idosos ou deficientes, correspondendo propositamente a traços mentais instigadores de compaixão pela sociedade, sendo pessoas que, dificilmente, se adequam aos requisitos encontrados nas explorações anteriores (Azevedo, 2017). De seguida, segue um quadro ilustrativo da associação entre os meios de recrutamento e o tipo de exploração em função do tipo de vítima:

Tabela 1
Enquadramento do processo de exploração das vítimas

Perfil das vítimas	Meios de recrutamento	Tipo de exploração
Homens em idade ativa	Promessas de trabalho destinado a setores negligenciados, dívidas fraudulentas	Exploração laboral na agricultura, construção civil etc., atividade criminosa forçada
Mulheres em idade ativa	Mentiras e ilusões, falsos relacionamentos amorosos, chantagem emocional	Exploração sexual, pornografia adulta, turismo sexual
Idosos/crianças	Adoções falsas, oferta de cuidados médicos e assistência, sequestros	Mendicância forçada, prática de crimes menores, pornografia infantil

Fonte: Elaboração do autor.

Apesar destas segregações envolvidas nas dinâmicas do tráfico, é preciso ainda reconhecer a presença de componentes comuns que tornam estas pessoas suscetíveis ao recrutamento para tráfico. No seu funcionamento, sinalizam-se as assimetrias sociais, fortemente vincadas nas sociedades atuais, estimulando e criando ambientes favoráveis à prática do crime. O importante a retirar dessas assimetrias são os seus efeitos práticos, muitas vezes refletindo situações de segregação social

e, por isso, de exclusão de determinadas classes e grupos da sociedade, produzindo condições de vulnerabilidade e de invisibilidade. São dessas situações de exclusão social que estas redes criminosas de tráfico procuram tirar proveito, dado que “o isolamento simboliza que os indivíduos não participam de forma regular nas instituições com as quais romperam ou nunca chegaram a estruturar elos de integração, tornando-os menos visíveis e afiliados à comunidade” (Sousa, 2021, p. 17).

Poder-se-á dizer, então, que são as pessoas detentoras de especial vulnerabilidade aquelas que assumem maior propensão e risco, proporcionando maior facilidade de serem recrutadas de forma discreta e, portanto, segura, para a prática do crime. Essa condição de vulnerabilidade pode abranger um grau variado, conforme os campos sociais. Um indivíduo que, além de ser um imigrante de um país pouco desenvolvido, seja do sexo feminino e ainda de uma raça ou etnia percebidas como inferiores na sociedade de destino, configura um grau de vulnerabilidade particularmente maior do que um imigrante de um país desenvolvido, do sexo masculino e de uma raça valorizada e privilegiada no país de destino.

Isto conduz a outra consequência, a de que o negócio de TSH só será viável enquanto as desigualdades sociais presentes na sociedade atuais permanecerem. Desse modo, a existência de TSH é, em última análise, uma afirmação da existência de desequilíbrios sociais e das insuficiências da matéria dos Direitos Humanos, apesar dos princípios defendidos nos regimes democráticos. O tipo de vítima, recrutada em função da exploração visada, em correspondência com as exigências do mercado no momento, assenta, sobretudo, em estereótipos, preconceitos e expectativas do âmbito social sobre os vários grupos idealizados. Os traficantes são identificados, assim, como a ponta do icebergue, tidos como meros intermediários entre o produto e o cliente (Leite, 2022), captando o determinante deste negócio desumano, disposto numa profundidade maior, presente na própria sociedade e nos seus organizadores, que, apesar de promoverem em termos formais princípios de igualdade e de justiça, na prática desvirtuam tais fundamentos. Esta situação conduz à ideia de que “Enquanto existir a rentabilidade, vai existir o comércio, e enquanto houver procura, haverá quem faça a comercialização” (Azevedo, 2017, p. 13).

3. A Importância do Direito Internacional e o Foco nos Direitos Humanos

Interiorizando o que realmente se encontra envolvido numa análise do fenómeno, parece crucial abordar a visão aplicada pelo Direito Internacional sobre o assunto, percorrendo os instrumentos jurídicos concebidos e a margem de manobra entre as condutas impostas por esses instrumentos e a prática verificada.

O enquadramento do TSH no espectro da dignidade humana e, por isso, tratado na esfera dos Direitos Humanos, confere um quadro abrangente de diplomas de

natureza díspar, sobre as necessidades do tráfico, que se interpretam como guia de conduta ao qual os Estados se podem vincular (assente no princípio da boa-fé), incorporando as suas recomendações de forma automática ou pela transposição de normas internacionais para o Direito Interno. A esse respeito é possível encontrar diversos diplomas que incidem sobre a prevenção ao mundo do tráfico.

Tabela 2
Diplomas internacionais incidentes sobre o crime de TSH

Âmbito de aplicação	Diplomas legais	Artigos relacionados ao TSH
Internacional (ONU)	DUDH (1948); PIDESC (1966); Protocolo Facultativo relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil (2000); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as mulheres (1979); Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989). Diversas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (n.º 29 sobre o trabalho forçado; n.º 182 sobre as piores formas de trabalho infantil).	Artigo 4.º do DUDH defende que “Ninguém será mantido em escravidão ou em servidão; a escravidão e o trato dos escravos, sob todas as formas, são proibidos” e artigo 6.º do PIDESC todos têm direito a “um trabalho livremente escolhido ou aceite”.
Regional (europeu)	CEDH (1950); Carta Europeia Revista (1996); Carta dos Direitos Fundamentais da EU (2000).	Artigo 4.º do CEDH e artigo 5.º da CD-FUE proíbe a escravidão e o trabalho forçado.

Fonte: Elaboração do autor.

Este quadro jurídico edificado é, portanto, demonstrativo da abrangência de direitos fundamentais inerentes a uma pessoa, que se encontram necessariamente ligados a qualquer abordagem ao crime de TSH.⁵ A dimensão humana expressa em todos eles, vinculando os Estados a cumprirem requisitos mínimos no seio das suas sociedades, deveria ser, por isso, colocada no cerne das medidas de prevenção e de repressão ao tráfico, à medida que a assimilação relativa à sua principal fonte de alimentação, isto é, a vulnerabilidade e invisibilidade destes indivíduos na sociedade, se identificava de forma mais evidente. Algo que, por outro lado, confere uma abordagem ao fenómeno que de modo algum poderá estar condicionado a critérios raciais, políticos, económicos, sociais ou culturais.

⁵ A definição do Plano Global de Ação de Combate ao Tráfico de Pessoas da ONU, estabelecida em julho de 2010, apresenta esse foco no campo dos Direitos Humanos, de forma integral, e por isso, com implicações nos mais diversos programas, que, em última análise, penalizam e combatem a prática do crime. (Resolução n.º 64/293 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 30 de julho).

Tal cenário, pressuporia, portanto, uma reconfiguração da política de combate ao tráfico, instituída pelos contornos internacionais e efetivada pela conjuntura interna dos Estados, mais direcionada para questões como a exclusão social, o desenvolvimento económico e o emprego, a boa governação, o combate à corrupção, a qualidade de educação do país, a promoção da igualdade e o respeito pela diversidade, correspondentes a uma atuação primordialmente voltada para a segurança das pessoas e não dos Estados. Algo que parece afastar-se da realidade, por um conflito de interesses entre, por um lado, a soberania dos Estados, incorporada no modo de gerir desafios contemporâneos e, por outro, o discurso dos Direitos Humanos interpretado como fonte limitadora do poder político dos Estados a favor das garantias fundamentais das pessoas (Fabrício, 2020).

Este impasse observado, acaba por revelar a exigência de uma resposta assente numa conjuntura política transcendente a qualquer jurisdição interna de um Estado, quando em causa se coloca a matéria de violação de Direitos Humanos. Nesta linha de pensamento, além do contributo de alguns agentes, como as ONG ou ainda sociedade civil⁶, atuando com o propósito voltado exclusivamente para as necessidades das vítimas, demonstra-se essencial uma análise do percurso realizado pela União Europeia com vista ao combate ao TSH, uma vez assumida como exemplo máximo daquilo que se poderá entender por uma soberania além-fronteiras, orientada pelos interesses comuns do espaço europeu e submetida a um funcionamento regido por princípios democráticos e liberais.

4. O Caminho Apostado pela União Europeia no Combate ao TSH

A análise à União Europeia assume-se de forma preambular, precisamente pela sua inclusão como símbolo reformulador das relações de poder a nível internacional, desde a última década do século passado. A sua natureza fundadora, assente em princípios e valores universais no espetro dos Direitos Humanos, num palco de manifestação desvinculado de fronteiras políticas internas, e, por isso, ligado a um patamar transnacional, afigura, à partida, a primazia da organização como ator capaz de melhor responder aos contornos identificados e envolvidos no TSH. Esta integração regional é reveladora, entre outras coisas, das carências de respostas nacionais sobre desafios trazidos pelo processo de globalização, conferindo robustez à ideia de que uma liberalização de fronteiras produz, ao mesmo tempo, o seu reforço.

6 É possível referenciar como um dos casos a QCEA (*Quaker Council for European Affairs*), sendo uma organização que atua com vista ao progresso e priorização de políticas humanitárias face aos militares no espaço europeu, ocupando-se na atualidade de dois programas, dos quais um direcionado para os Direitos Humanos (Cordeiro, 2019).

Tal premissa é encontrada no próprio processo de aprofundamento europeu, retomando as fronteiras como centro da segurança, à medida que a livre circulação interna é estabelecida por via do Acordo Schengen, promovendo-se a constituição de um ELSJ (Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça), primordialmente assegurado por um reforço do controlo e vigilância das fronteiras externas da Organização.⁷ Nesse sentido, é possível encontrar vários mecanismos securitários compensatórios: o Eurojust⁸ criado em 2002; a Europol⁹ instituída em 1998, apesar da sua prece-dência em 1995; a Frontex¹⁰ criada em 2004, com vista ao reforço da segurança das fronteiras externas da União; o mandato europeu de detenção¹¹, de 2003; ou o SIS¹² a funcionar desde 1995.

O seu carácter securitário passa a ser composto ainda por contornos mais abrangentes e globais, reforçando o papel, a par daqueles mecanismos, dos serviços diplomáticos e de segurança externos (Política Europeia de Vizinhança, Serviço Europeu para a Ação Externa ou a redefinição da PESC), encontrando a sua expressão formal na “Estratégia de segurança interna da União Europeia Rumo a um modelo europeu de segurança” de 2010, ou ainda mais tarde, em 2016, a “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE”. É neste aprimoramento securitário que se encontram as linhas norteadoras do que seria a natureza estratégica dos instrumentos jurídicos concretos de combate ao TSH.

A preocupação com este tipo de crime é manifesto logo a partir da eclosão do processo de liberalização fronteiriço, com destaque para o Tratado de Amesterdão, no seu Título VI, relativo à cooperação policial e judiciária em matéria penal, considerando garantida a segurança do espaço europeu apenas através do combate e

7 Instituído pela inclusão do Acordo Schengen na UE em 1995, no qual o Tratado de Amesterdão de 1997, viabilizou o ELSJ. Esse Tratado foi marcado pelo estabelecimento de uma nova linha de política europeia, através do alargamento das matérias de competência comunitária, anteriormente da responsabilidade intergovernamental, uma vez transformado o 3.º pilar, JAI (Pinheiro, 2012).

8 Criado pela decisão 2002/187/JAI do Conselho Europeu, torna-se agência europeia em 2019.

9 Entre as ameaças priorizadas pela EMPACT a serem combatidas para o ciclo político 2022-2025, o tráfico de pessoas assim como o contrabando de migrantes ocuparam lugar patente (Europol, 2023).

10 Criada pelo regulamento n.º 2007/2004, sofreu diversas alterações (2007, 2011, 2016, 2019), levando ao alargamento das suas funções, com a criação de equipas de intervenção rápida, reforço das suas capacidades operacionais, uma maior capacidade de intercâmbio de informações entre a agência e os Estados-membros (Eurosir), análise de riscos e apoio no retorno dos migrantes irregulares (Silva, 2015).

11 Decisão-quadro 2002/584/JAI, do Conselho, de 13 de junho, aprovado por Portugal por via da Lei n.º 65/2003, de 23 de agosto.

12 Em 2013 é estabelecido o SIS II pelo melhoramento das suas funcionalidades, entre as quais o recurso a dados biométricos para melhor identificar as pessoas, associar uma pessoa a outros alertas, atualização das bases legais e reforço da proteção de dados (Marta, 2019).

prevenção ao tráfico de seres humanos (artigo 29.º). Nos dias 15 e 16 de outubro de 1999, realiza-se o Conselho de Tampere, onde se aprova as principais políticas e diretrizes para a concretização do ELSJ, concluindo no domínio da gestão dos fluxos migratórios o necessário combate ao TSH.

Inicialmente materializado na Decisão-Quadro n.º 2002/629/JAI, que obrigou os Estados-membros a tomarem as medidas necessárias para a sua punição nas legislações nacionais, ainda que não acomodasse todas as dinâmicas do tráfico como atualmente são conhecidas, porém, já exprimindo alguma acomodação aos ditames internacionais, especificamente à Convenção de Palermo, considerando além da exploração sexual, a escravidão e o trabalho forçado. Mais tarde substituiu-se pela Diretiva 2011/36/UE, de 5 de abril de 2011, também conhecida como Diretiva Anti-tráfico, sendo retratada pela política dos “três P”, correspondentes à prevenção do crime, proteção das vítimas e perseguição penal dos infratores (Melo, 2016). O mérito e notoriedade atribuídos às suas linhas de atuação passam rigorosamente pela sensibilidade declarada em matéria de Direitos Humanos e a salvaguarda desses direitos ao longo das várias fases daquela política, procurando uma harmonização dos quadros jurídicos de combate ao crime entre todos os Estados-membros. O seu desdobramento encontra-se, desde logo, num maior empenho sobre a questão do género como fator considerado no combate ao tráfico humano e às suas dinâmicas de exploração, na conversão sobre o uso dos bens apreendidos do tráfico pelas autoridades competentes com o propósito de assistência e proteção das vítimas e o alargamento do leque de exploração, a par das já identificadas, à mendicância forçada, à exploração para pequenas atividades criminosas e à remoção de órgãos, ocasionado por essa maior compreensão do fenómeno. Foram igualmente agravadas as sanções nos casos em que as vítimas assumissem particular vulnerabilidade (a gravidez, deficiência, menores ou estado de saúde).

Estes avanços na aparência procedimental do tráfico demonstraram ainda a indispensabilidade de um relatório de atividades apresentado por parte de cada Estado-membro ao CLAT (Coordenador da Luta Antitráfico), previsto nos artigos 19.º e 20.º da Diretiva 2011/36/UE, percecionado como somente eficaz aquando de uma monitorização e acompanhamento sobre a implementação dos seus preceitos, viabilizando, assim, a realização de relatórios bienais pela Comissão Europeia, a respeito das respostas prosseguidas pelos Estados-membros e a sua eficácia sobre o combate ao crime.

Como forma de reforçar e sustentar as linhas de conduta da Diretiva, veio ainda a ser privilegiado o estabelecimento de uma Estratégia da União Europeia para o combate ao tráfico de seres humanos, que, de forma complementar, contribui para o sucesso daquela. É, assim, criada em 2012 a Estratégia para a erradicação do tráfico de seres humanos para um período de 5 anos, assente em 5 prioridades: (1) deteção, proteção e assistência da vítima, com a criação de mecanismos eficazes nacionais e

transnacionais; (2) prevenção ao tráfico por meio de programas de sensibilização; (3) reforço da ação penal, por via de policiamento com unidades multidisciplinares e reforço fronteiriço; (4) cooperação e coordenação dos atores responsáveis pelas fronteiras externas da UE; (5) sistema europeu de recolha de dados, no sentido de captar toda a atividade criminosa.

Em 2017, é dado seguimento à estratégia,¹³ tendo em conta o *statu quo* internacional vivido, em concreto o surgimento da “crise dos refugiados” de 2015, procurando dar destaque a três eixos principais de atuação: (i) o desmantelamento dos modelos de negócio de que o TSH dependeria; (ii) um acesso mais eficiente aos direitos das vítimas; (iii) e uma consumada harmonia no plano interno e externo da União Europeia, sobre as ações a serem desempenhadas (Comissão Europeia, 2017).

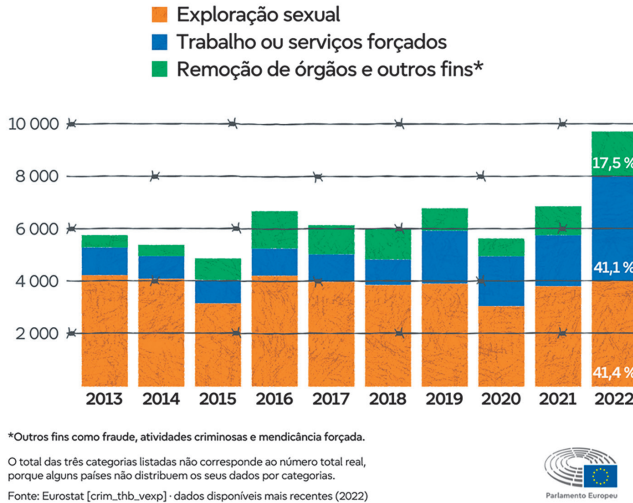
Atualmente encontra-se em vigor a Estratégia da UE em matéria de luta contra o TSH para o período 2021-2025, motivada por uma regular sofisticação, fuga às instâncias legais existentes e redefinição de práticas do crime. A esse respeito, a presente Estratégia parece ser aquela que mais próxima se encontra de uma visão global das exigências no combate e repressão ao tráfico e na proteção das vítimas, especificamente mulheres e crianças, efetuada, em grande medida, por uma compreensão do valor inerente ao pilar da prevenção, colocando-o na linha da frente, com repercussão numa intervenção multidisciplinar, guiada ininterruptamente pelas matérias dos Direitos Humanos, tido o referido pilar como a maior arma de combate e desencorajamento à prática do crime. Nessa ótica, compreende-se o primado conferido à componente social, predominantemente envolvida em todos os ramos de desempenho (jurídicas, políticas, operacionais) e apoiada mais numa linha estratégica de antecipação face ao crime do que no combate à criminalidade. Este aspeto é acompanhado por uma proposta de redefinição da Diretiva Antitráfico, por parte da Comissão Europeia a 13 de dezembro de 2022, adequando o quadro legislativo da União Europeia às novas dinâmicas do tráfico, tendo vindo a considerar-se obsoleto.

Perante tais aprimoramentos, acompanhados inseparavelmente pelo caminho estratégico de segurança a nível europeu, seria de esperar indicadores que demonstrassem concretamente a eficácia e o sucesso daquelas iniciativas. Ainda assim, continua a existir um grande fosso entre os avanços identificados e o apuramento dos seus resultados, verificando-se que o número de vítimas sinalizadas, não só não diminui, como, ao mesmo tempo, as condenações e ações penais permanecem reduzidas (Comissão Europeia, 2021). De igual modo, numa análise ao cenário português, tido como palco derivatório da legislação comunitária, encontra-se cenário idêntico (enquanto em 2017 havia 175 sinalizações, em 2021 eram já 318 sinalizações) com um

13 Ver o Seguimento dado à Estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos e identificação de novas ações concretas, COM (2017) 728 final de 4 de dezembro de 2017.

número de crimes de tráfico registados pelas autoridades policiais no ano de 2017 à volta de 40, ao passo que em 2021 alcançava já o dobro (OTSH, 2022).

Figura 1
Vítimas de tráfico de seres humanos registadas na UE



Fonte: Parlamento Europeu.

A forma como a União Europeia tem avaliado este cenário e procurado suprimi-lo, inserido, em grande medida, em ações focadas na qualidade da justiça penal e numa matriz de sanções a infratores e combate às vulnerabilidades das mulheres e crianças, demonstra, contudo, uma displicência sobre as fontes diretamente relacionadas com o negócio lucrativo do tráfico. Uma dessas fontes sinalizadas por parte das Nações Unidas diz respeito à gestão restritiva dos movimentos migratórios, em especial de natureza irregular (Parlamento Europeu, 2024).

5. A Gestão das Migrações Irregulares pela União Europeia

Como analisado no início deste artigo, a confusão conceptual e qualificativa do crime de TSH enredado num contexto migratório, principalmente de âmbito irregular, produz um tratamento sobre as suas vítimas, que pode considerar-se desajustado face àquilo que seria esperado, tendo em conta a matéria dos direitos fundamentais que acabam por ser violados. Neste sentido, ainda que o TSH possa estar inserido no processo migratório, a clarificação distinta entre estes dois fenómenos é

primordial para o alcance de políticas públicas ajustadas a cada um dos processos. No entanto, aquilo que se tem verificado no domínio europeu ao longo dos anos é uma aproximação cada vez maior a uma lógica de combate à migração irregular como medida, ao mesmo tempo, antitráfico. Este aspeto repercute-se, assim, numa gestão migratória cada vez mais relacionada com a justiça criminal, abrindo caminho para o que se considera ser uma indiferenciação entre a sua administração civil e a repressão criminal, motivada por uma associação a estas atividades criminosas, reforçando o nexu migração-segurança-criminalidade. Com base nessa construção mental é possível interpretar as opções políticas por parte da União Europeia nessa matéria, sintetizadas no quadro seguinte.

Tabela 3
Gestão dos fluxos migratórios pela UE

Eixos de Ação	Medidas Implementadas	Resultado/Crítica
Controlo Interno	Diretiva 2008/115/CE, de 16 de dezembro, relativa ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular; restrição e estratificação na emissão de vistos (<i>vistos gold</i>).	Privação da liberdade dos migrantes, possibilitando a sua detenção, extrapolando o princípio da necessidade e da proporcionalidade presente no artigo 15.º n.º 1, n.º 5 e n.º 6. ¹⁴ Discriminação na aquisição de visto em função do estrato socioprofissional.
Vigilância e reforço das fronteiras	Reforço das fronteiras da UE por via da Frontex, com execução de operações militares navais (EUNAVFOR MED - 2015; IRINI – 2020); mecanismos de vigilância como o Eurodac, SIS, SIV ou MARSUR.	O combate e interseção de embarcações suspeitas de contrabando e tráfico de migrantes no Mediterrâneo de forma excessiva, com denúncias por parte de ONG de violações de Direitos Humanos.
Parcerias e Cooperação Internacional	Acordo UE-Turquia em 2016; a UE tem 18 acordos de readmissão e 6 com mandato para negociação: Marrocos, Argélia, China, Tunísia, Jordânia e Nigéria (Tribunal de Contas Europeu, 2021).	Externalização das fronteiras da UE, sendo a segurança garantida por Estados terceiros, assente em contrapartidas, onde se criam autênticos centros de detenção em países como a Líbia. Além disso, o respeito pelos Direitos Humanos é questionado nestes países.

Fonte: Elaboração do autor.

14 Justificado por termos imprecisos como “risco de fuga” (a) ou nos casos em que “o nacional de país terceiro entrave ou evite o regresso” (b). Assim como o princípio da proporcionalidade (artigo 15.º, n.º 5 e 6), estabelece-se o limite de detenção de 6 meses, podendo, contudo, prorrogar-se por 12 meses, por motivos alheios à responsabilidade do migrante, procedimentos estes inclusivos a menores e famílias (UE, 2008).

Através desta sintetização é possível não só analisar de forma holística os moldes em que a gestão migratória se concretiza, mas também interpretar os motivos da sua natureza restritiva, sendo claramente associada à forte influência provocada pela erupção da securitização contemporânea europeia no início do presente século. Essa securitização no âmbito migratório é reflexo, entre outras coisas, de uma profunda vinculação das migrações à esfera da soberania nacional, espolexada, em grande medida pelo marco do 11 de setembro, e mais tarde pelos atentados em território europeu (Madrid em 2004 ou Londres em 2005), passando a estar implantada como preocupação de segurança nacional em desconsideração por uma abordagem assente na segurança das pessoas e dos seus direitos básicos. Nesta ótica, configura-se uma política europeia comum de migração e asilo fortemente ajustada à soberania estatal e aos desígnios dos Estados-nação, recorrendo-se, por isso, às fronteiras como forma de se controlar os fluxos migratórios e de se proteger o território europeu. Assim, por exemplo, apesar de se reconhecer patente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia várias garantias básicas como o direito à liberdade, a verdade é que tal liberdade não deixa de estar condicionada à jurisdição interna de cada Estado, continuando este a ser o ator detentor do poder de decidir quem entra ou não no seu território (Figueiredo, 2016). Este posicionamento sobre a gestão dos fluxos deve ser compreendido ainda tendo por base a própria natureza ideológico-cultural da União Europeia, herdada do colonialismo e imperialismo europeus do passado, e assente numa dimensão liberal que se revela binária (capitalista/humanista) (Carvalhais, 2010). Existe, portanto, uma correspondência entre o mercado liberal e os Direitos Humanos que, contudo, é limitada pela primeira, prevalecendo somente enquanto encaixado nas necessidades do mercado, apresentando-se como fator central para a natureza seletiva do processo migratório, ditando dessa forma a imigração que se quer (desejada/legal) e a que não se quer (indesejada/ilegal). As migrações são interpretadas, portanto, como um fenómeno aceite pelos Estados enquanto servirem os seus interesses, visível, por exemplo, na importância que continuam a oferecer à preservação do projeto social europeu, contribuindo em muito para o retraimento da taxa de envelhecimento do continente. Infere-se, portanto, que “[...] só é conferida importância às normas internacionais quando estas coincidem com os interesses dos Estados ou com interesses partidários” (Almeida e Reis, 2016, p. 7).

Não obstante, essa abordagem seletiva/restritiva migratória deve ser ainda legitimamente aceite no seio da própria população europeia, por continuarem a existir certas expectativas que devem ser cumpridas no domínio dos Direitos Humanos. Desta forma, as medidas sobre a restrição de mobilidade humana (indesejada) vislumbram-se legitimadas enquanto associadas ao mundo do crime e à difusão de uma percepção de necessidade, ancorada à existência de uma “crise

migratória” e à incontrolabilidade da situação atual, permitindo dessa forma a prática de medidas “excepcionais”. Ora, no fundo, aquilo que está aqui em causa é a securitização proposta pela Escola de Copenhaga, segundo a qual o importante não é a presença efetiva de uma ameaça, mas sim que o público-alvo aceite essa ameaça com base no discurso político. “Não podemos esquecer que atualmente 17 dos 28 Estados-membros da União Europeia já criminalizam o comportamento de atravessar irregularmente a fronteira com penas de prisão e/ou com multas, enquanto 8 Estados-membros punem este ato com multas” (Guia e Pedroso, 2015, pp. 139-140).

Entretanto, os resultados desta securitização e restrição de liberdade de movimento revelam promover precisamente aquilo que se propunham combater. Os resultados práticos destas medidas demonstram, acima de tudo, contribuir para um aumento da vulnerabilidade das vítimas de TSH ao verem-se privadas de vários direitos básicos, em prol do combate às migrações irregulares, ficando extremamente expostas ao mundo da exploração sem uma base legal que as proteja, encontrando-se como principal efeito desta política restritiva o aumento da migração irregular. É possível verificar que o ano de 2023 contou com o maior aumento de pressão migratória irregular desde 2016, com a entrada na União Europeia de 380 mil migrantes, mais 17% do que no ano de 2022 (Frontex, 2024), reflexo de um aumento da atividade criminosa, sendo claro que esta política de securitização “tem o efeito perverso de desenvolver as redes de contrabando e tráfico, aumentando os seus lucros e risco (incluindo físico) do percurso migratório” (Oliveira et al., 2017, p. 92).

A opção pelo reforço das fronteiras da União produz nada mais do que o encaminhamento para percursos mais perigosos e a procura de soluções alternativas, que se relacionam com o aumento da “indústria migratória”, algo que leva ainda em consideração as fragilidades das assimetrias políticas e legislativas que, contudo, prevalecem nos Estados-membros, aumentando a pressão migratória num ou noutro país. Tal situação verificou-se recentemente com um aumento da rota do Atlântico e uma diminuição da rota central e oriental do Mediterrâneo, por via de um reforço da fronteira espanhola através de acordos sigilosos com Marrocos e da criação da ACIE (Autoridade de Coordenação), implicando, por isso, o desvio e o desembarque de migrantes para a região do Algarve a partir de 2019 (Ferreira, 2023). A própria desresponsabilização da União sobre os migrantes, externalizando as suas fronteiras para países da margem sul do Mediterrâneo e financiando centros de detenção, é alvo de claras críticas à violação de direitos fundamentais destas pessoas, especialmente crianças e mulheres, pelo facto de resultar num impedimento de chegada a território europeu. Esta situação impossibilita o reconhecimento do estatuto destas pessoas, podendo existir entre elas refugiados ou requerentes de asilo, eximindo-se os Estados da obrigação de prestar-lhes garantias

no quadro jurídico europeu, uma vez distanciadas do seu território (Ferreira, 2021). A esse respeito é evidente o desalinhamento destas políticas apostadas com os vários diplomas internacionais que incidem sobre a proteção das pessoas face ao tráfico. Desde logo, no que se refere ao interesse superior da criança, é explícito que “States cannot prioritize other considerations, such as those related to immigration control or public order, over the best interests of the child victim of trafficking” (ONU, 2014, p. 7).

A exigência em combater os fluxos irregulares evidencia, como resultado mais penoso, a renúncia e a desconsideração pelo vínculo existente entre os Direitos Humanos e o TSH, contornando várias obrigações consagradas no Direito Internacional dos Direitos Humanos, como elucidado no ponto 3 deste artigo. Um direito principalmente afetado e central nesta questão é o próprio direito à liberdade de circulação internacional e os efeitos que isso produz. Numa lógica liberal igualitária, a vedação a certas classes da sociedade global sobre determinados espaços, alegadamente a favor de segurança, é ainda entendida como um estímulo de forte pujança às condições de pobreza e instabilidade no mundo. Este tipo de restrição encerra, portanto, uma penalização, desde logo, sobre o direito à igualdade de oportunidades, inerente a qualquer indivíduo, articulando-se aqui com os princípios de justiça. Esta situação ganha dimensão se encaixada ainda nos princípios morais, outorgando-se uma constante responsabilização (dos vários atores com poder internacional) sobre a ordem mundial em termos de justiça e estabilidade, o que pressupunha uma circulação internacional para todos. “Acreditamos que, ao instituir a livre circulação internacional criam-se as condições necessárias para que surjam oportunidades mais justas, para todos os indivíduos, contribuindo para a diminuição das desigualdades a nível mundial” (Figueiredo, 2016, p. 108).

Este artigo não intenta, contudo, assumir uma posição liberal extrema, onde não exista nenhuma prudência para com a livre transposição de fronteiras, antes procura-se clarificar a necessária cautela sobre o tipo de políticas antitráfico, podendo ter como resultado o aumento da vulnerabilidade das suas vítimas. Deve procurar-se, em sentido contrário, uma resposta que passe por uma circulação ordenada e segura das migrações, pelo que uma abordagem desse tipo demonstra maior capacidade de sucesso, quando centrada nos pressupostos de segurança humana, focada essencialmente no indivíduo, dada a complexidade do processo migratório e envolvendo diferentes dimensões, níveis de atuação e atores. Só assim, com uma reconfiguração do quadro de resposta europeu assente no respeito pelos Direitos Humanos, concretamente na solidariedade e partilha de responsabilidades, se considera possível um combate mais eficiente às principais fontes do negócio de TSH.

7. Conclusão

Este artigo empenhou-se, numa primeira fase, em discernir a associação que comumente é feita entre o TSH e o fenómeno migratório, compreendido como ponto de partida para a sustentação de atuações e de julgamentos morais desconformes face à realidade. Neste sentido, alude-se conceptualmente à abordagem de dois fenómenos que, ainda que diferenciados, evidenciam relacionar-se num nexo causa-efeito. Tal condição identifica o modo como se tem procurado gerir os fluxos migratórios (causa), no caso concreto, no espaço europeu, como forte influenciador ao modo como o negócio do tráfico se vai desenvolvendo (efeito), existindo uma relação clara das políticas, ditas antitráfico, sobre o grau de vulnerabilidade das vítimas. É interiorizado, no entanto, que essa gestão dos fluxos migratórios pressupõe as migrações irregulares enquanto parte do mundo do crime, possibilitando, desta forma, uma legítima dispensa sobre as obrigações decorrentes dos Direitos Humanos. Acaba-se, pois, por cimentar a ideia de que privar os direitos dos que procuram chegar ao território europeu, é, por efeito derivado, proteger e salvaguardar os direitos dos que já se encontram nele.

Nesta ótica, este artigo defende que uma atuação mais sustentável sobre o TSH deverá passar pela aproximação às suas causas estruturais, conjuntamente com uma abordagem centrada na segurança humana e numa gestão da questão migratória, mais coordenada e com a abertura de canais legais. Somente por via de uma abordagem deste tipo será possível atuar de forma verdadeiramente preventiva sobre a criminalidade organizada que lucra com estas matérias claramente desumanizadas. Apostar numa dimensão mais humanista da movimentação humana não deriva numa maior insegurança para com as sociedades de destino; ao invés disso, não só permite alcançar as verdadeiras necessidades deste fenómeno, mas também reitera os ideais democráticos e a afirmação do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Bibliografia

- Almeida, P e Reis, P. (2016). Dilemas e Desafios das Políticas Imigratórias: A difícil Conciliação entre o Controlo dos Fluxos Migratórios e o Respeito Pelos Valores Humanitários. O caso europeu. In: J Teixeira Lopes (ed.), Atas do IX Congresso Português de Sociologia: Portugal, território de territórios. Associação Portuguesa de Sociologia, Lisboa, pp. 1-14. Disponível em: https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/2988726/PA_PR_Dilemas-Desafios_Atas_2016.pdf.
- APAV. (2013). *Manual Sul: Sensibilização sobre Tráfico de Seres Humanos para Educadores em Contexto Escolar*. Disponível em: https://apav.pt/publiproj/images/yootheme/PDF/Manual_SUL_2.pdf.

- Azevedo, A. (2017). *Desejo de Alforria: Estudo do Tráfico de Seres Humanos Contemporâneo em Portugal*. Dissertação de mestrado, Universidade de Coimbra. Disponível em: https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/83033/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Mestrado_Angelo_Azevedo.pdf.
- Banco Mundial. (1990) Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/188701468322757498/pdf/PUB85070SPANIS1o0A1994100101PUBLIC1.pdf>.
- Banco Mundial. (2024). Relatório Pobreza, Prosperidade e Planeta 2024: Saídas para a Policrise. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/694081e6-34a5-43ac-a6d3-be53e8f2afcd/content>.
- Carvalhais, I. (2010). A União Europeia e o “Outro” – Tensões e compromissos da lógica subjacente à sua gestão da imigração de países terceiros. *e-cadernos CES*, (10), pp. 143-173. Doi: 10.4000/eces.636.
- Comissão Europeia. (2021). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos 2021-2025, Bruxelas, 14.4.2021, COM (2021)171 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0171>.
- Cordeiro, S. (2019). *Tráfico Humano: Uma abordagem nacional e internacional*. Dissertação de mestrado, Universidade Fernando Pessoa. Disponível em: https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/8126/1/PG_Sara%20Lopes.pdf.
- Conselho da Europa. (1950). *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por (Acedido a 19 de fevereiro de 2025).
- Costa, P. (2005). Capítulo II – Legislação. In: CARNEIRO, R (Coord.), *O Tráfico de Migrantes em Portugal: Perspetivas Sociológicas, Jurídicas e Políticas* (12, pp. 69-103). Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.
- Couto, D., Machado, C., Martins, C. e Gonçalves, R. (2012). A construção mediática do tráfico de seres humanos na imprensa escrita portuguesa. *Análise Psicológica*, XXX (1-2), pp. 231-246. Doi: <https://doi.org/10.14417/ap.551>.
- EUROPOL. (2023). EMPACT 2023 Results: Factsheets. [2 de fevereiro 2023]. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/empact-2023-results-factsheets>. Fabrício, H. (2020). *A União Europeia e os Migrantes: As Políticas Europeias Relativas aos Imigrantes Irregulares e a Violação de Direitos Humanos*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/221934/001126301.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Ferreira, S. (2023). As Fissuras na “Fortaleza Europeia”: o Impacto da Securitização na Transformação dos Regimes Fronteiriços do Atlântico. *Nação e Defesa* (165), pp. 29-46. Disponível em: <https://doi.org/10.47906/ND2023.165.02>.
-

- Ferreira, S. (2021). Migrações na Fronteira Sul da União Europeia: o Dever de Assistência dos Estados Europeus. *Nação e Defesa* (160), pp. 77-93. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD160/NeDef160_5_SusanaFerreira.pdf.
- Figueiredo, P. (2016). *União Europeia, Imigração e Ética*. Dissertação de mestrado, Universidade Aberta. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/entities/publication/e140f128-4fca-477a-a5a3-75d1dd51984e>.
- FRONTEX. (2024). Annual Brief 2023. Disponível em: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Annual_Brief_2023.pdf.
- Guia, M. e Pedroso, J. (2015). A Insustentável Resposta da “Crimigração” face à Irregularidade dos Migrantes: Uma perspetiva da União Europeia. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. 23 (45) pp. 129-144. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/524/432>.
- Guia, M. (2017). Imigração e Tráfico de Pessoas: “7 ligações Perigosas”. *Debater a Europa*. (17), 9-27. Doi: https://doi.org/10.14195/1647-6336_17_1.
- Leite, J. (2022). O combate do Tráfico de Seres Humanos perante a Globalização. Dissertação de mestrado, Universidade Fernando Pessoa. Disponível em: https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/11111/1/PG_40203.pdf.
- Marques, T. (2016). O Tráfico de Seres Humanos no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. *Direito Segurança e Democracia*. (37), pp. 1-21. Disponível em: https://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2017/10/CEDIS-working-paper_DSD_O-tr%C3%A1fico-de-seres-humanos-no-esp%C3%A7o-de-liberdade-seguran%C3%A7a-e-justi%C3%A7a.pdf.
- Marta, R. (2019). Acordo Schengen. *Janus*. pp. 96-97. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/37316/1/Janus19_2_12_Rui%20Marta_Acordo%20Schengen.pdf.
- Mcauliffe, M., e Triandafyllidou, A (eds.). (2021). Relatório sobre Migração Mundial 2022. Organização Internacional para as Migrações (OIM). Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.
- Melo, M. (2016). *Tráfico de Seres Humanos – Dificuldades e Desafios da Prevenção e Repressão*. Dissertação de mestrado, Universidade do Minho. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/46649/1/Manuel%20Melo%20pg28399.pdf>.
- Mendes, P. (2021). Tráfico de Pessoas. In: SUSANO, H (Org.) (1.ª Ed.). *Tráfico de Seres Humanos*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, pp. 11-19. Disponível em: <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=QQAng87Pzg4%3d&portalid=30>.
- Ministério Público Portugal. (2000). Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional Relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial de Mulheres e Crianças. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/protocolo_adicional_conv_nu_trafico_mulheres_crianças.pdf.

- Ministério Público Portugal. (2000). Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/protocolo_adicional_cov_nu_trafico_ilcito_migrantes_via_terrestre_maritima_aerea.pdf.
- Nações Unidas. (1966). *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*. Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral da ONU. Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_economicos.pdf. (Acedido a 19 de fevereiro de 2025).
- Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. (2023). 2023 Trafficking in Persons Report. U.S. Department of State. Disponível em: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/09/Trafficking-in-Persons-Report-2023_Introduction-V3e.pdf.
- Oliveira, C., Peixoto, J. e Góis, P. (2017). A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. *R. bras. Est. Pop., Belo Horizonte*. 34, (1), p. 73-98. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/s3Q-Nh6frpnGhPc8PcLwCsn/?format=pdf&lang=pt>.
- ONU. (2014). Human rights and human trafficking: Fact sheet No. 36. Nova York e Genebra: Nações Unidas.
- ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. (Acedido a 19 de fevereiro de 2025).
- Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2022). Tráfico de Seres Humanos – Relatório de 2021. Ministério da Administração Interna. Disponível em: https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2024/02/OTSH_Relatorio-Anual-Trafico-de-Seres-Humanos-2022-versao_divulgacaopublica.pdf. (Acedido a 19 de fevereiro de 2025).
- Parlamento Europeu. (2024, abril 30). Tráfico de seres humanos: a luta da UE contra a exploração. Direção-Geral da Comunicação. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/>.
- Pinheiro, E. (2012). *Cooperação Policial Europeia – Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos*. Projeto de mestrado, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32075/1/Emanuel_Pinheiro.pdf.
- Rogero, N. (2015). Menos Que Humanos: Imigração Clandestina e Tráfico de Pessoas na Europa. Alfragide: D. Quixote.
- Silva, J. (2015) As Fronteiras da União Europeia e as Políticas quanto à Imigração Ilegal. *Direito, Segurança e Democracia*. (20), pp. 1-24. Disponível em: https://www.academia.edu/35333327/As_Fronteiras_da_Uni%C3%A3o_Europeia_e_as_Pol%C3%ADticas_quanto_%C3%A0_Imigra%C3%A7%C3%A3o_Ilegal.

- Sousa, R. (2021). *A Passagem de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos pelas Instâncias de Controlo Formal: Perspetivas dos Profissionais*. Dissertação de mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Educação e Psicologia. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/36922/1/202894835.pdf>.
- Tribunal de Contas Europeu (2021). Cooperação da UE com países terceiros em matéria de readmissão: ações pertinentes mas poucos resultados, Relatório especial n.º 17. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_PT.pdf.
- União Europeia. (2000). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* (2000/C 364/01). Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>. (Acedido a 19 de fevereiro de 2025).
- UNODC. (2020). *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. (United Nations Publication). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf.

Extra Dossîe

Philosophers Facing War: Oversights and Limitations

Pedro Erik Carneiro
Universidade do Minho, Braga.

Abstract

This article examines how philosophers have approached the ethics of war, from Socrates to contemporary discussions. Philosophers throughout history have actively participated in combat and developed ethics of war that continue to inform doctrines of war, but these ethics also have shortcomings that require reevaluation. Factors such as national origin and religious beliefs have significantly influenced philosophical perspectives throughout history. However, philosophical approaches do not consistently align with these factors; some philosophers criticize the military positions of their own countries, while others misuse religious ethics in their arguments. Furthermore, philosophers sometimes change their views after conflicts arise, disregard historical facts and theological foundations, overlook the approaches of earlier scholars, even while drawing from them, and may even endorse harmful ideologies. The history of ethical philosophy related to questions of war presents scholars from diverse backgrounds with ample opportunities to explore the complexities of warfare.

Keywords: Philosophers; Wars; Ethics; History.

Resumo

Filósofos perante a Guerra: Lapsos e Limitações

Este artigo examina a forma como os filósofos abordaram a ética da guerra, desde Sócrates até às discussões contemporâneas. Ao longo da história, os filósofos participaram ativamente nos combates e desenvolveram éticas da guerra que continuam a fundamentar doutrinas da guerra, mas as suas abordagens também apresentam deficiências que exigem reavaliação. Fatores como a origem nacional e as crenças religiosas influenciaram significativamente as perspetivas filosóficas através dos tempos. No entanto, as abordagens filosóficas não estão consistentemente alinhadas com estes fatores; alguns filósofos criticam as posições militares dos seus próprios países, enquanto outros fazem um mau uso da ética religiosa nos seus argumentos. Além disso, os filósofos, por vezes, mudam de opinião após o surgimento de conflitos, desconsideram factos históricos e fundamentos teológicos, ignoram as abordagens de estudiosos anteriores, mesmo quando se baseiam neles, e podem até endossar ideologias danosas para a humanidade. A história da filosofia ética relacionada com as questões da guerra oferece aos estudiosos de diversas disciplinas amplas oportunidades para explorar as complexidades da guerra.

Palavras-chave: Filósofos; Guerras; Ética; História.

Artigo recebido: 26.08.2025
Aprovado: 26.09.2025
<https://doi.org/10.47906/ND2025.172.07>

1. Introduction

Literature exploring war and ethics has a history spanning thousands of years. Homer's *Iliad*, composed in the 8th century BCE, offers significant ethical reflections on war, while biblical writings also depict various military conflicts based on religious ethics. If one sets aside the discussions found in poetic or religious literature, such as those by Homer or biblical texts, determining who first addressed the question of the virtue of justice in war remains a contentious issue today. From a military perspective, we might begin with Thucydides or Xenophon. A philosophical perspective could lead us to Plato or Aristotle. If we take a more theological approach, thinkers like Augustine come to the forefront, while a political approach might prompt us to start with Cicero.

In 2018, Brunstetter and O'Driscoll edited a book that explores just war thinkers throughout history, starting their collection with Cicero. In contrast, Reichberg, Syse, and Begby's anthology, *The Ethics of War*, opens with discussions of Thucydides and Plato. Meanwhile, the 2017 collection *Philosophers on War*, edited by Eric Patterson and Timothy Demy, begins with the works of Plato and Aristotle.

Wars have a profound and lasting impact on human activities, encompassing social, ethical, and literary aspects. Many countries owe their existence, cultures, and boundaries to historical conflicts. However, today, there is a noticeable scarcity of philosophical works that address war-related issues.

It is impossible to separate philosophical ethics from war, because military power has long influenced the boundaries of clans, societies, tribes, and nations throughout history. Every military conflict, from ancient times to the present, is shaped by a moral framework that influences the behavior of both combatants and non-combatants before, during, and after the conflict. This framework affects their treatment of themselves, their enemies, their property, and their enemies' property.

In his book on the origins of modernity in philosophy, philosopher Michael Gillespie (2008) explained the impacts of World War I and II, the Holocaust, the Soviet Union, the fall of communism, and the terrorist attacks on Western philosophy. He stated that World War I demonstrated that the progressive development of human power could be both constructive and profoundly destructive, and that technical progress was not synonymous with moral progress or enhanced human well-being. The interwar period saw the growth of this pessimism about modernity in philosophical works. The Great Depression, the rise of National Socialism, and the outbreak of World War II brought new and deeper doubts about progress. After the Holocaust, it seemed impossible for even the most ardent modernists to speak of progress again. The advent of the Cold War with the Soviet occupation of Eastern Europe in 1948 and the emergence of the threat of nuclear annihilation seemed to put the

final nail in the coffin of modernity. The events of September 11, in turn, questioned the widespread assumption that civilization is based on rational self-interest rather than religious faith.

American military historian Victor Davis Hanson (2001), in his book *Carnage and Culture*, which examines historical battles from Salamis (480 BCE) to the Tet Offensive (1968), argues that military historians owe the dead soldiers a full explanation of how government, science, law, and religion determined the fate of thousands of people on the battlefield. Hanson focused on military discipline and the lethality of Western warfare. However, government, science, law, and religion all involve ethical principles.

The renowned military historian Antony Beevor (2014), in his book *The Second World War*, argued that Hitler's seduction of the German people began, step by step, with the stripping away of human ethical values.

More recently, in 2021, Sean McFate, a former US Army paratrooper and PhD in International Relations from the London School of Economics, highlighted how ethical differences are relevant and increasingly unstable in determining the outcome of wars. McFate (2021) argued that the US military has not won a single war since World War II. Korea is a dead end that still stands. Vietnam went communist. The wars in Iraq and Afghanistan have also failed. The Islamic State has destroyed large swathes of Iraq, and Iran has extended its tentacles to Baghdad. The Taliban controls a swath of Afghanistan. The wars fought since 1945 have claimed lives, squandered billions of tax dollars, and compromised national honor without resolving anything on the ground.

McFate stated that this is not just a problem in the United States (U.S.); it has also occurred in France, England, and Russia, and is evident in the weaknesses of the UN's military actions. What would explain these routine defeats if the West had the best troops, training, technology, equipment, and resources? For McFate, the West needs to understand the military ethics of its enemies.

Philosophical ethics studies the foundations of virtue, right and wrong, and good and evil. It systematically examines the principles that guide moral decisions and explores the nature of moral judgments. In the context of war, ethical conflicts are always present, even in civil wars.

2. Philosophers in Combat

In this section, we will highlight some battlefield philosophers, those who have physically served in the military. Their experiences in combat have profoundly shaped their perspectives on the ethics of human conflict and have given us invaluable insights into the moral complexities of war.

The philosopher Socrates was a war hero. He is praised for his bravery and physical endurance in the Socratic dialogue *The Symposium* (Plato, 2024, p. 108). His disciples Plato and Xenophon report that Socrates, as an Athenian soldier, participated in the siege of the city of Potidaea (432 BC) and the battles of the Peloponnesian War (431-404 BC). In the Socratic dialogue *Charmides* (Plato, 2024, p. 9), Socrates recounts his return from the battle at Potidaea, describing it as extremely fierce, during which many of his acquaintances lost their lives.

Thucydides is considered the first modern historian and is highly regarded as a philosopher on the ethics of war. He participated in the Peloponnesian War as commander of the Athenian fleet and wrote about this conflict in his book, *History of the Peloponnesian War*. The ethical debate between Athens and the Island of Melos as described by Thucydides (2004), profoundly influenced philosophers throughout history. This includes Thomas Hobbes, who translated Thucydides and adopted the Athenian ethic that insists on the rule of the strongest over the weakest. Additionally, the debate between Corinth, Sparta, and Athens in the *Affair of Epidamnus* (Thucydides, 2004, Chapter II), highlights the concept of preventive war, which remains relevant today. Corinth urged Sparta to wage war against Athens to curb its growing power.

Plato, a disciple of Socrates, spent his entire youth during the Peloponnesian War. No one knows whether Plato participated in battles as a soldier. On the other hand, Plato wrote about war directly or indirectly in several of his works, including *The Republic*, *Laws*, *Alcibiades I*, and *Laches*. Plato is considered by some as one of the precursors of the idea of just war, with his approach to justice, both in *jus ad bellum* (when to wage war) and in *jus in bello* (what is right to do during war), within an approach that war is a necessity that aims at peace.

Aristotle, in turn, has a transversal and indirect relationship with military conflicts. He did not witness the Peloponnesian War. However, his birthplace, Stagira, in Macedonia, had a conflictual relationship with Athens. Stagira sided with Sparta in the war. Aristotle's family and Aristotle himself had close relations with the political leaders of Macedonia. Aristotle arrived in Athens at the age of 17 and was a disciple of Plato there for 20 years. Philip II of Macedonia conquered Athens in 338 BC. He later invited Aristotle to be a pupil of his son, Alexander the Great, one of the greatest military conquerors in history. During the Macedonian domination of Athens, Aristotle founded his "university," called the Lyceum, and taught there for 11 years. When Alexander died prematurely in 323 BC, Aristotle was persecuted by the Athenians as a heretic, fled Athens, and died the following year. Thus, his influence in Athens was facilitated by Macedonian military dominance.

Jumping forward nearly seven hundred years, we arrive at Augustine of Hippo, who is often regarded as the father of the just war doctrine. Augustine lived through a transformative era in the Roman Empire, a time marked by internal strife and

external dangers that significantly shaped the course of history. He experienced firsthand the chaos of battles, civil wars, and barbarian invasions. Key events included the decisive Battle of Adrianople in 378, the Donatist schism of the fourth century, the sack of Rome by the Visigoths in 410, and the Visigoth invasion of North Africa in 430, during which the siege of Hippo resulted in Augustine's death.

Regarding Thomas Aquinas, another just war theorist, his family was connected to knighthood. His brother Renauld was imprisoned and ultimately killed by the forces of Holy Roman Emperor Frederick II. In addition to the turmoil of Italy's internal conflicts, Aquinas witnessed pivotal events such as the Seventh and Eighth Crusades and the Mongol invasions, which significantly shaped the course of history during his lifetime. He wrote many Questions in his *Summa Theologica* that inform his views on war, presenting a more philosophically developed perspective. It is also important to note his stance on Islam. Aquinas has very harsh words against Muhammad and Islam in his book, *Summa Contra Gentiles* (Book 1, Chapter 6, Article 4). These harsh words cannot be considered representative of his time and the Crusades, for much later, Winston Churchill wrote very similar things.¹

Moving forward three centuries from Aquinas, the Spanish theologian Francisco de Vitoria, in the sixteenth century, is sometimes recognized as the "Father of International Law" a title most often given to the jurist Hugo Grotius, who was born one hundred years after Vitoria. In his book *Relecciones Sobre Los Indios y El Derecho De Guerra*, Vitoria wrote about the morality of war when discussing the issue of the Indians in America in their relationship with European colonizers. Vitoria was one of the first Christian thinkers to discuss war and peace with explicit reference to the common good, not just of an individual nation or people, but of the whole world. (Vitoria, 1946)

Immanuel Kant is also an essential philosopher of war issues. Immanuel Kant lived through two pivotal historical events: the American Revolutionary War (1775-1783) and the French Revolution (1789-1799), expressing sympathy for each. In his book *The Conflict of the Faculties*, of 1798, written during the French Revolution, he said that this revolution "finds in the hearts of all spectators a wishful participation that borders closely on enthusiasm" (1979, pp. 153-154) and went on to argue that, because of its republicanism, its national constitution, "by its very nature, avoids principles permitting offensive war" (Kant, 1979). His support for the American Revolution, which occurred earlier in his career, is also rooted in his concept of republicanism and the idea of moral progress. This support for revolutions in Kant exists despite his argument against popular rebellion. He believed there was no legitimate resistance by the people against sovereigns, even when those sovereigns were unjust.

1 The Churchill Project – Hillsdale College (2016). (Accessed: 18 August 2025).

Following Kant, we turn our attention to the utilitarians – Bentham, James Mill, John Stuart Mill, and Sidgwick – whose ethical frameworks fundamentally challenge Kantian deontology. Their perspectives emphasize the outcomes of actions, promoting a practical approach to morality that stands in stark opposition to the principles set forth by classical and scholastic philosophy, as well as those of Kant. The prominent utilitarian philosophers – Jeremy Bentham, James, and John Stuart Mill – did not directly witness or participate in any wars or conflicts, such as serving as soldiers or being present on battlefields. Instead, they devoted their lives primarily to intellectual pursuits.

Philosophers of all approaches and faiths supported their countries in the First World War. On the German side, the *Manifesto of the Ninety-Three*² of 1914 was endorsed by prominent German thinkers and artists, declaring unequivocal support for Germany in the war. It is noteworthy that the manifesto was signed after the so-called Rape of Belgium. The Manifesto said that if it had not been for German militarism, German civilization would have long since been extirpated. In the end, the Manifesto extolled the legacy of the Germans Goethe, Beethoven, and Kant. Would they have signed the Manifesto?

Among the philosophers, the phenomenologist philosopher Max Scheler (2010) was an adamant defender of German aggression at the beginning of the First World War. His two renowned teachers, the philosophers Rudolf Eucken and Edmund Husserl, supported the war as necessary for the German nation. The Protestant Eucken (2014) said that Germany was fighting a just and holy war. The Jew Husserl³ gave speeches to the German government to encourage the Germans to fight in World War I.

In France, the renowned Jewish philosopher Henri Bergson gave speeches⁴ against “Prussianism” (militarism, mechanization, insatiable ambition, scientific barbarism, and a will perverted by pride) in Germany, encouraging French soldiers not to fear, as France would win the war. In England, Charles Masterman, the head of the propaganda office, called a secret meeting of renowned English writers to discuss how they could contribute to the war effort. H. G. Wells, Arthur Conan Doyle, Rudyard Kipling, and G. K. Chesterton were among them.

2 The World War I Document Archive (n.d.) *Manifesto of the Ninety-Three German Intellectuals*. Available at: https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Manifesto_of_the_Ninety-Three_German_Intellectuals (Accessed: 7 October 2025).

3 See, for instance, the article of 1917 “Fichtes Menschheitsideal (Drei Vorlesungen) from Aufsätze und Vorträge”. In English at Husserl, E., 1995. “Fichte’s ideal of humanity [Three Lectures]”, *Husserl Studies*, 12, pp. 111-133. Available at: <https://doi.org/10.1007/BF01417587> (Accessed: 7 October 2025). (Fichte’s ideal of humanity (three lectures).

4 The speeches were published in the 1915 book *La Signification de la Guerre*.

When academics are asked who the greatest philosopher of the last century is, Ludwig Wittgenstein is often among the top contenders. Although Wittgenstein did not write specifically about military conflicts, he served in World War I and was awarded a medal for bravery. It is said that Wittgenstein studied at the same time as Adolf Hitler at the same secondary school in Linz, Austria. But there is no knowledge that they had any close contact. After arriving in Cambridge (United Kingdom) in 1911, he paused his research on philosophy and logic due to the outbreak of the First World War. Wittgenstein volunteered for the Austro-Hungarian army. He was decorated for his bravery on the Eastern Front and against the British Army. He was captured in 1918 on the Italian Front.

During World War I, while a prisoner in Italy, Wittgenstein wrote *Tractatus*, dedicating it to David Hume Pinsent, a mathematician and descendant of philosopher David Hume, who died in a test flight for the Royal Air Force.

In a book of selected notes and aphorisms by Wittgenstein (1998), it is reported that, in 1946, after the Second World War, he suspected that atomic bombs were a salutary invention and even referred to those who were terrified of nuclear bombs as the scum of the *intelligentsia* and philistines.

There is also the interesting case of the philosopher John Rawls, who served as an infantryman in the Pacific War against the Japanese Empire. Rawls was notably active in combat during the New Guinea campaign. For his exemplary actions in this conflict, Rawls was awarded the Bronze Star. Following his service in New Guinea, he was deployed to the Philippines, where he spent several days in the trenches under constant fire. He was later sent to Japan to join the Allied military forces that occupied the country after its surrender. However, he faced a significant setback when he disobeyed a superior's orders, resulting in his demotion from sergeant to private. Despite the considerable impact of the war on Rawls, both personally and philosophically, he wrote relatively little about wars. However, Rawls's position on the Hiroshima bomb can be seen in an article he wrote in 1995 (Rawls, 1998). The article is part of the debates about the fifty years since the bomb was dropped on the Japanese city.

Other prominent philosophers, as British thinkers J.L. Austin and Richard M. Hare, who were influenced by Wittgenstein's language theories, fought in World War II. Austin aided military intelligence for the D-Day invasion (Rowe, 2023), while Hare, an artillery soldier, was a Japanese prisoner of war for three and a half years.

During the Nazi era, some thinkers and philosophers supported Nazism and defended its ethical principles. The most notable example of a philosopher who supported Nazism is Martin Heidegger, a prominent student of the Jewish philosopher Edmund Husserl. Heidegger held anti-Semitic views and accepted Nazi support starting in 1933 when he became the rector of the University of Freiburg. Additionally, proponents of Nazism and Fascism often claimed that certain

philosophers from the past, like Friedrich Nietzsche, aligned with their ideologies. It is frequently argued that Nazism misappropriated Nietzsche's philosophy. His ethical concept of the "*Übermensch*" (superman), his critique of democracy, and his views on herd mentality appear to support the association between Nietzsche and Nazism, even though their original intent is far removed from such an association. On the other hand, throughout the war, some philosophers bravely opposed Nazism, including distinguished German thinkers like Dietrich von Hildebrand and Edith Stein. Additionally, influential voices from outside Germany, such as Albert Camus, Bertrand Russell, and G.K. Chesterton, joined in this condemnation.

3. Oversights and Limitations in Ethics of War

After examining the active and doctrinal involvement of various philosophers in war, we shift our focus to the lasting significance of the ethical doctrines of those crucial to the discussion of war. Their insights not only still resonate today but also expose flaws and limitations that invite further exploration, creating valuable opportunities for deeper inquiry into the ethics of modern war.

We can first examine the ethics of war as presented by Thucydides. Thucydides is known for his ethical realism, which emphasizes the strength and pragmatism of the more potent in wartime. However, he did not shy away from highlighting several moral dilemmas faced by combatants, dilemmas that remain relevant in modern armed conflicts.

Thucydides' ethical realism can be used to evaluate the contemporary conflict between Russia and Ukraine, which began in 2022. In his famous Melian Dialogue, Thucydides illustrates the idea that, in wartime, weaker parties have limited options and often must yield to the will of the more powerful. Additionally, Thucydides addresses the concept of preventive war through his account of the *Affair of Epidamnus*.

Russia is considerably larger, wealthier, more populous, and more powerful militarily than Ukraine. It has the largest nuclear arsenal in the world. Ukraine does not possess any nuclear weapons. It once had the third-largest nuclear arsenal but lost this status after the dissolution of the Soviet Union.

Ukraine is fighting for its survival, while Russia argues that it is engaged in a preventive war, as Ukraine's proximity to Moscow represents a significant threat. The terrain lacks natural barriers, such as mountains, rivers, swamps, or deserts, that could defend Moscow. Furthermore, Ukraine could serve as a staging ground for an invasion of the Volgograd Gap – an area of strategic importance situated between the Black and Caspian Seas, which is critical to Russia's geopolitical and economic security. Russia is particularly aware of the historic Battle of Stalingrad,

during which the Nazis attempted to control this vital stretch of land. Moreover, if a NATO-aligned Ukraine were to dominate Crimea, it would severely restrict Russia's ability to project political, economic, and military power in and out of the Black Sea, effectively transforming it into a NATO-Turkish lake.

However, the current circumstances – encompassing the political context, which includes NATO and the European Union, the military context featuring nuclear threats and drone warfare, and the ideological considerations – were not anticipated by Thucydides. An analysis of the war between Russia and Ukraine, informed by Thucydides, must consider whether his theories remain relevant in these circumstances.

Aristotle and Plato are considered the founding fathers of virtue ethics. This philosophical theory emphasizes moral character traits rather than the norms dictated by moral principles or the consequences of actions with ethical implications. According to virtue ethics, the primary focus of ethics should be on the cultivation of virtues. Plato's four cardinal virtues – wisdom, courage, temperance, and justice – are prominently discussed in *The Republic* and frequently linked to wartime scenarios. Syse (2002) identifies in Book V of *The Republic* criteria for *jus in bello*, such as avoiding the plundering and destruction of enemy territory, and conducting war in a manner that fosters a just and mutually acceptable peace.

However, it is uncommon for philosophers to consider Plato as a just war theorist. Some of Plato's views hinder his perception as an advocate for this theory, including his Greek centrism, his belief that democracy is chaotic, and his vision of a republic that is often regarded as totalitarian, rigid, and elitist. However, how significant are these factors in understanding Plato's approach to war? Also, Plato does not present a systematic theory of just war. However, many other just war theorists also did not provide a comprehensive framework.

In Aristotle's theory, war and peace are integral to the ethical analysis of justice and are essential characteristics of political life. Like everything else, war must also be subject to the teleological conception of politics. The idea of justice in war concerns what Aristotle saw as the nature of things. In this way, a war can be waged to acquire "things useful to life", such as men as slaves. This Aristotelian approach to *jus ad bellum* differs from the Christian approach that takes place from Augustine onwards. However, Aristotle firmly believed that war should be ordered to the highest demands of justice. He influenced subsequent thinking on just war, particularly about the treatment of courage and the distinction between natural and legal justice.

Regarding Augustine, his way of reconciling Christianity with war served as a foundation for future Christian theologians. Thinkers such as Aquinas, Vitoria, Grotius, Luther, and Calvin all owe a debt to Augustine. Augustine saw war as a corrective force in a "fallen" world to restore order and improve society, but not as

a triumph. War, he believed, tempts people to seize power forcibly to achieve peace. Augustine did not write a book solely on war. While *Confessions* and *City of God* are well-known, his views on war are primarily in *Contra Faustum* and his letters to Marcellinus and Boniface. Augustine's just war theory requires an authority to declare war, a just cause to correct injustice, and an intention aimed at peace. He also emphasized mercy and proportionality in warfare.

In *Contra Faustum*, Augustine dismisses concerns about innocent deaths in war as a "cowardly dislike"⁵ arguing that the true evil lies in the violence and ambition for power, not the loss of life, including non-combatants. This contrasts with modern philosophers, including Christians, who prioritize protecting non-combatants. Currently, some argue that the Principle of Non-Combatant Immunity (PNCI) within the framework of the Geneva Conventions is "the core value" (Schulzke, 2017, p. 2) of just war theory, or "the central idea of just war." (Gross, 2010, p. 175) However, this perspective is not found in the writings of the author who is considered the father of just war theory.

While Augustine emphasized the foundations of sin, redemption, and grace, Thomas Aquinas concentrated on human nature, the virtues, and the significance of defending the political community for the common good.

Aquinas (1947) addresses war in *Summa Theologica*, Part II-II, Question 40, within the Treatise on Charity, alongside virtues like faith, hope, charity, justice, prudence, fortitude, and temperance. Placing just war under charity, not justice or prudence, highlights whether war violates charity, akin to hatred or greed, revealing his hermeneutics.

Beyond Question 40, Aquinas explores war's morality in other sections: Question 64, Part II-II, covers lawful killing and the Doctrine of Double Effect; Questions 90-97, Part I-II, discuss laws; Question 108, Part II-II, examines revenge; Question 42, Part II-II, addresses sedition and proportionality; and Question 29, Part II-II, defines peace. In Question 2, Part II-II, Article 5, within the Treatise on Faith, he introduces "just war", tying it to defending the common good and considering how weapon choice impacts moral acts.

Few theologians or philosophers fully address all relevant questions in Aquinas' *Summa Theologica* on just war. Most focus on one or two questions, often even overlooking Question 40. For instance, Elizabeth Anscombe, who, in 1939, boldly condemned her own country, the United Kingdom, for engaging in the war against Nazi Germany (Anscombe, 1981), emphasized Question 64 and parts of Question 91, while ignoring Question 40. This approach influenced philosopher Thomas Nagel (1979) when dealing with the Vietnam War.

5 Augustine. *Contra Faustum*. Book XXII Chapter 74. Available at <http://www.newadvent.org/fathers/140622.htm>. (Accessed: 15 October 2023).

Regarding Francisco de Vitoria, some scholars who analyze international law from non-Western perspectives argue that Vitoria demonstrated a Eurocentric bias, suggesting that he was complicit in colonial power structures, while attempting to justify Spanish interventions in the Americas under the guise of humanitarianism and natural law. The legal scholar, Antony Anghie (2005), illustrates this argument in his book, *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*, which emphasizes Third World approaches to international law and the need to reassess traditional views on legal frameworks. Other scholars who engage with decolonial studies adopt Anghie's approach. However, the question remains: can we find doctrines advocating for the protection of universal rights among other thinkers outside of Europe when addressing the clash of civilizations?

Kant's influence remains significant today, especially in schools of thought that are based on legal, democratic, or institutional means of achieving peace. This philosopher's book, published in 1795, *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, addresses the duties of states to prevent war and establish perpetual peace. The author is acknowledged as a philosopher who championed the supremacy of reason, underscoring its importance in human affairs. However, he supported the French Revolution during his lifetime. Revolutions and rebellions are often fueled by human will, desires, and emotions, rather than rational thought.

Kant rejected the just war theory, as developed by thinkers such as Augustine, Aquinas, Francisco de Vitoria, and Hugo Grotius. In his writings, the German philosopher specifically references the jurist Hugo Grotius. Like others, Grotius recognizes war as a natural method for settling disputes between independent and sovereign nations. Kant, on the other hand, argues that the law of nations shall be founded on a federation of free states, because he thinks that humanity's depravity is evident in the unrestrained relations of nations to each other (Kant, 2008, p. 16). The distribution of decision-making power in this Kantian federation of nations is yet to be determined. Historical experiences with the League of Nations and the United Nations have not successfully resolved the persistent issue of war, and the contentious allocation of power within these institutions remains a subject of controversy.

The utilitarian approach is compelling in assessing the justice of actions during war, known as *jus in bello*, as it prioritizes outcomes that maximize overall well-being. John Stuart Mill, considered by many to be the most influential philosopher of utilitarianism, has two essays related to armed conflicts: *A Few Words on Non-Intervention*, published in 1859, and *The Contest in America*, published in 1862. The text on non-intervention is quite interesting in several aspects, even though it does not present the utilitarian approach. Mill bases his work on the need for a high level of ethics that must be adopted by a nation and seeks to establish principles for adopting the doctrine of non-intervention. Although it is not an exhaustive text on the subject, it is relevant because it presents an analysis that is still used today.

What was the ethical justification for World War I? According to traditional war theory, the criterion of authority was satisfied because the nations driven by nationalism entered the war with strong backing from their leaders. However, it is challenging to argue that they had a just cause and intent, except in instances of self-defense. Moreover, the criterion of proportionality, which states that the benefits of war must outweigh its harmful effects, doesn't lend much support to this conflict. Many philosophers dedicated themselves to defending their countries' positions during the war. Philosophical idealism seemed to influence the perspectives of German philosophers, while the need to defeat Prussian militarism motivated the Triple Entente.

World War I is typically characterized as a conflict fueled by imperialist military alliances, whereas World War II was primarily a struggle against Nazi ideology and Japanese imperialism. Both wars witnessed war crimes. However, World War II has horrific records. It was the greatest massacre in human history, a war in which more non-combatants died than combatants and in which the losers, because of their ideologies, killed more than the victors. Notwithstanding, World War II is particularly notorious for the unprecedented atomic bombings that claimed the lives of countless innocent civilians in Japan. This nuclear dilemma not only defined conflict but also sparked an ongoing debate that resonates powerfully in today's world, underscoring the profound implications of warfare and humanity's responsibility for the future.

The historian Niall Ferguson (2006) addressed the question of why Germany, the most intellectually sophisticated country in Europe, accepted Nazi ideology in the 1940s. Germany was an ultramodern nation, home to Europe's most prominent companies, and had by far the best universities in the world. Between 1901 and 1940, more than a quarter of all Nobel Prizes were awarded to Germans. He argued that the *intelligentsia* did not act as an obstacle to Nazism but rather as a supporter. Ferguson (2006) points out that the key to understanding the strength of the Third Reich was the intellectual elite, the men with university degrees who bowed down before a charismatic leader.

If Martin Heidegger is known for his support of Nazism, Edith Stein and Dietrich von Hildebrand, who, like Heidegger, were students of the Jewish philosopher Husserl, are recognized for condemning this ideology in their writings.

The philosopher Edith Stein became a nun in 1922. She was killed in Auschwitz in 1942 and canonized in 1998. In April 1933, she wrote to Pope Pius XI, criticizing his silence on Nazism, noting that Jews and Catholics worldwide awaited the Church's condemnation of the regime's idolatry of race and power, its attack on Jewish heritage, and its contradiction of Christ's teachings (Stein, 1933).

In early 1935, a meeting took place between the German philosopher Dietrich von Hildebrand and Eugenio Pacelli, who was to be consecrated Pope Pius XII in 1939.

Von Hildebrand described the meeting in his memoirs on Nazism (Hildebrand, 2014). The future Pope Pius XII told Hildebrand that he hoped that moderate forces within Nazism would control the situation. Hildebrand responded by stating that the moderate elements within Nazism were even more dangerous. He argued that it would be far better for Christians if the Nazis openly displayed their hatred of Christianity, as Nazism is fundamentally incompatible with the Christian faith. Hildebrand warned that Nazism, in its essence, embodies the spirit of the Antichrist.

Outside of Germany, British thinker G.K. Chesterton emerged as a vocal critic of Nazism, even though he passed away in 1936, before the onset of World War II. He criticized Nazism in his 1934 collection *Avowals and Denials*, denouncing Hitler, Nazism, and racism. Posthumously, Frank Sheed compiled Chesterton's anti-Nazi essays in *The End of the Armistice*, in which Chesterton even foresaw the Hitler-Stalin pact against Poland and Austria's annexation (Chesterton, 1934). Regarding the ethics of the nuclear bombs dropped on Japan, shortly after their launch in August 1945, two prominent philosophers wrote on the ethical and political implications of atomic advancement: Albert Camus and Bertrand Russell.

Albert Camus is the first philosopher to comment on Hiroshima's atomic bombing. He wrote an article on August 6, 1945, the day of the nuclear attack on Hiroshima, in which he supported the use of the bomb to force Japan's surrender. During World War II, he had joined the French Resistance, writing for an underground newspaper called *Combat*⁶, endorsing violence, including the death penalty and purges against traitors and Nazis. Later, he adopted a moderate stance, opposing the death penalty.

Bertrand Russell (1945), in his August 18, 1945, article *The Bomb and Civilization*, praised the bomb's scientific achievement but criticized its moral failure. He hoped it would prompt Japan's surrender and foresaw uranium-driven conflicts. Russell predicted Allied rivalry, noting that only the United States had nuclear weapons at the time, but anticipated Soviet acquisition. He proposed two peace paths: an international uranium authority, which he considered utopian, or U.S.-led global dominance for peace.

It is quite revealing that two philosophers who are usually considered pacifists, such as Camus and Russell, reacted in this way immediately after the bomb was dropped on Hiroshima. Among philosophers, the subject of World War II and the use of the atomic bomb have always been very controversial.

6 Alexandre de Gramont made the selection and translation of Camus's editorials in Albert Camus, 1991. *Between Hell and Reason*. Translated by Alexandre de Gramont. Wesleyan University Press.

The International Atomic Energy Agency (IAEA), since 1957, has tried to promote peaceful nuclear use, with no atomic attacks since 1945, despite nine countries developing nuclear power. However, the IAEA lacks robust enforcement, depends on political will, faces geopolitical stalemates, and is criticized for its slow response to violations.

In 1995, Rawls (1998, p. 474), who was in combat during the Second World War, began his article by equating the atomic bomb with other air attacks on Japanese cities that used conventional bombs. Both cases were “serious mistakes”, and he bases his argument on the principles that should govern liberal democracies. The aerial bombings against Japan, conventional or with nuclear bombs, for Rawls, do not fit into the idea of “extreme crisis” when war crimes would be justifiable, since the war against Japan was very different from the war against Hitler. With Hitler, there was the possibility of using “extreme crisis” because there was no possibility of political relations with his enemies. For him, this was not the case with Japan.

However, the idea that the Japanese Empire was less brutal than the Nazi regime is not accepted by many historians. The Japanese Empire committed numerous war crimes in the Pacific and Asia. Just as Nazi Germany established Auschwitz, Japan created Unit 731, which involved horrific scientific experiments on the Chinese people. Furthermore, the idea that Japan surrendered due to nuclear attacks is still disputed in the literature.

It is common for philosophers to disregard historical facts to support their approach. To see this clearly, it is sufficient to compare the analyses of philosophers with those of historians regarding the atomic bombs dropped on Japan. Another example is Thomas Nagel on the Vietnam War. Nagel wrote about the Vietnam War in his article *War and Massacre*, initially published in 1972, motivated by the war crime of My Lai in March 1968, carried out by soldiers of the United States. At the time, one could respond to Nagel, even if committing the fallacy of “*tu quoque*”, that he should remember that the soldiers of the United States were facing guerrillas who carried out the Massacre of Huế in January of the same 1968, which certainly would have the positive effect of Nagel considering different ethics of war. Philosophers should pay closer attention to historical facts and the diverse ethical frameworks surrounding warfare.

In relation to the recent conflicts involving Islamic terrorism, particularly following the September 11, 2001 attacks in New York, a manifesto (The Washington Post, 2002) was signed by different philosophers in favor of war against what they called “Islamism” present in “40 countries”. They believed that the terrorists loathed not only the U.S. government but also the entire way of life in the U.S. The signatories of the manifesto, who represent various religious and moral traditions, including secular viewpoints, express a shared conviction that using God’s authority to justify killing or harming others is immoral and goes against true faith in God.

For them, the concept of a “just war” is broadly rooted, drawing from many of the world’s diverse religious and secular moral traditions. Jewish, Christian, and Muslim teachings, for example, all would contain profound reflections on the definition of a just war. They argued that wars may not legitimately be fought for national glory, to avenge past wrongs, territorial gain, or any other non-defensive purpose. Then they claimed that in the name of “universal human morality,” they supported the U.S. government’s and the U.S. society’s decision to use force against Islamic terrorism. Each of these affirmations sparks controversy and invites discussion.

Islam has long been a topic of intense debate since medieval times, and it remains a vital discussion in today’s society. Terrorism is generally an attack on an innocent civilian population without warning. Nowadays, terrorism is closely associated with Islam, primarily because of Al Qaeda and the Islamic State, but several national and ideological groups have adopted the practice of terrorism throughout history.

Furthermore, wars are sometimes regarded as sacred. The concept of a “holy war” has persisted throughout history, even when religion is not a primary factor. For instance, in the ongoing conflict between Ukraine and Russia, we occasionally hear supporters of both sides labeling it a holy war. The Russian Orthodox Church (2024) claimed that Russia’s war against Ukraine (as well as against Western nations) is holy, asserting that Russia acts as a protector against the Antichrist. On the other hand, Pope Francis and the Ukrainian Greek Catholic Church condemned the war between Russia and Ukraine as a “sacrilegious war” (Souza, 2025).

This war has caused a profound schism within the Orthodox Church, pitting the Russian Orthodox Church, the largest and most influential branch of Orthodoxy, against the Ecumenical Patriarchate of Constantinople. Despite its historical significance and status as “first among equals” the Ecumenical Patriarchate has a far smaller following. This division not only threatens religious unity but also deepens the wounds of conflict.

The tragic and recurring war between Israel and the Palestinians involves two religions that establish holy wars in their sacred books. It also involves political and social factors, sparking ethical and political debates even outside the region, within Western countries. The conflict often divides philosophers based on their creed or nationality, but this is not always the case. For instance, we have Israeli philosopher David Enoch (2023) and American Jew Michael Walzer (2024), contrasted with Palestinian scholar Edward Said (1979) and American intellectual Noam Chomsky (2023). While primarily religious and historical, philosophers often overlook these roots, leading to a flawed understanding of the conflict’s complexities.

4. Conclusion

The Platonic and Aristotelian approaches to justice in war remain relevant today in philosophy and politics. The theory of just war, rooted in philosophical and theological foundations, remains widely accepted. Islamic ethics regarding war and terrorism have been a theological and philosophical topic since the religion's inception. Efforts to establish legal frameworks that make engaging in war more challenging are ongoing. The doctrine of non-intervention in sovereign nations remains a matter of controversy, with no clear consensus on how to proceed. These challenges are enduring, reflecting the persistent nature of philosophical inquiry.

The advent of nuclear weapons has introduced a new layer of ethical concern, as their unparalleled destructive potential raises profound questions about the future of warfare. With the advent of atomic weapons, the criterion of proportionality – according to which the benefits of war must outweigh its harmful effects – is significantly undermined, since its use can easily have an impact of an unjustifiable magnitude. Philosophers began examining the implications of the atomic bomb immediately after the Hiroshima attack, with philosophers Albert Camus and Bertrand Russell.

The relationship between philosophy and war is dynamic and complex. War often has its foundations in ethical philosophy, and a philosophical approach is frequently shaped by historical circumstances, which are usually influenced by wars.

From the Peloponnesian War to the more recent conflict between Israel and the Palestinians, various philosophers have addressed the ethics of war. However, many philosophical approaches to war exhibit flaws and gaps, such as overlooking historical facts and theological foundations. Furthermore, philosophers sometimes radically alter their perspectives after wars, disregard the ideas of their predecessors, base their philosophies on ideologies, and even lend support to harmful ideologies.

The political implications of philosophical approaches to war have a complex history. Even philosophers who did not intend to support a war ideology have sometimes been used as theoretical foundations to justify it, as Nazism appropriated Nietzsche.

Although war remains a significant issue, the ethical discussions surrounding it in philosophy are increasingly narrow. Today, political philosophy and ethical discussions are more focused on topics such as social inclusion, environmentalism, and contemporary ideologies. It is also essential to rediscover and appreciate the vast body of work on the ethics of war in philosophy. The gaps, flaws, ideologies, and theoretical foundations present valuable opportunities for ethical studies conducted by scholars from various backgrounds.

Bibliography

- Aquinas, T., 1955. *Summa Contra Gentiles: Book 1*. [online] Available at: <https://isidore.co/aquinas/ContraGentiles.htm> (Accessed 18 August 2025).
- Aquinas, T., 1947. *Summa Theologica*. Benziger Bros. Edition. Available at: <http://www.ccel.org/ccel/aquinas/summa/home.html> (Accessed: 11 October 2025).
- Anghie, A., 2005. *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anscombe, G. E. M., 1981. "The justice of the present war examined", in *Ethics, Religion and Politics: Collected Philosophical Papers*, vol. 3, pp. 72-81. Oxford: Blackwell.
- Augustine (n.d.) *Contra Faustum*. Book XXII, Chapter 74. Available at: <http://www.newadvent.org/fathers/140622.htm> (Accessed: 15 October 2023).
- Beck, Lewis White. 1971. "Kant and the Right of Revolution." *Journal of the History of Ideas* 32, no. 3 (July-September 1971): 411-22.
- Beevor, A., 2014. *The Second World War* [Kindle]. London: Orion Publishing House.
- Brunstetter, D.R. and O'Driscoll, C., 2018. Introduction: An intimation of possibilities. In: D.R. Brunstetter and C. O'Driscoll, eds. *Just war thinkers: From Cicero to the 21st century*. London: Routledge.
- Camus, A., 1991. *Between Hell and Reason*. Translated by A. de Gramont. Middletown, CT: Wesleyan University Press.
- Chesterton, G. K., 1934. *Avowals and Denials*. London: Methuen & Co. Ltd. Available at: http://www.gkc.org.uk/gkc/books/Avowals_and_Denials.html (Accessed: 10 October 2025).
- Chesterton, G. K., 1940. *The End of the Armistice*. London: Sheed & Ward.
- Chomsky, N., 2023. Q&A: Noam Chomsky on Palestine, Israel, and the state of the world. *Al Jazeera*. 9 April. Available at <https://www.aljazeera.com/features/2023/4/9/qa-noam-chomsky-on-palestine-israel-and-the-state-of-the-world> (Accessed: 13 October 2025).
- Coates, A.J., 1997. *The Ethics of War*. Manchester: Manchester University Press.
- Cook, J.L., 2017. Plato: Virtue and war. In: E. Patterson and T.J. Demy, eds. *Philosophers on War* [Kindle]. Lampeter: Stone Tower Books.
- Corey, D.D. and Charles, J.D., 2012. *The Just War Tradition: An Introduction*. Wilmington, DE: ISI Books.
- Enoch D., 2023. "The Fog of War". *The Economist*. 10 November 2023.
- Eppstein, J., 2010. *The Catholic Tradition of the Law of Nations*. Clark, NJ: The Law Book Exchange Ltd.

- Eucken, R., 1914. Die sittlichen Kräfte des Krieges [The moral forces of war]. Available at: <https://www.deutsche-digitalebibliothek.de/item/33DBCE7IFH2OJGTF6W6ZDLC4G-JDATEEO> (Accessed: 7 October 2025).
- Ferguson, N., 2006. *The War of the World: Twentieth-Century Conflict and the Descent of the West* [Kindle]. New York: Penguin Books.
- Gillespie, M.A., 2008. *The Theological Origins of Modernity*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gregory, E., 2014. What do we want from the just war tradition? New challenges of surveillance and the security state. *Studies in Christian Ethics*, 27(1), pp.50-62.
- Gross, M. L., 2010. *Moral Dilemmas of Modern War: Torture, Assassinations, and Blackmail in an Age of Asymmetric Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanson, V.D., 2001. *Carnage and Culture: Landmark Battles in the Rise of Western Power*. New York: Anchor Books.
- Hildebrand, D. von, 2014. *My Battle Against Hitler: Faith, Truth, and Defiance in the Shadow of the Third Reich*. Translated and edited by J.H. Crosby and J.F. Crosby. New York: Image.
- Husserl, E., 1995. "Fichte's ideal of humanity [Three Lectures]", *Husserl Studies*, 12, pp. 111-133. Available at: <https://doi.org/10.1007/BF01417587> (Accessed: 7 October 2025).
- Kant, I., 1979. *The Conflict of the Faculties*. Translated by M. J. Gregor. New York: Abaris Books.
- Kant, I., 2008. *A Paz Perpétua: Um Projeto Filosófico*. Translated by H. Morão. Covilhã: Luso-Sofia Press.
- Keegan, J., 1993. *A History of Warfare*. New York: Vintage Books.
- Keegan, J., 1999. Introduction. In: J. Keegan, ed. *The Penguin Book of War: Great Military Writings*. London: Penguin Books.
- McChrystal, S., 2021. Prefácio. In: S. McFate, *A Nova Arte da Guerra*. 2nd ed. Lisbon: Clube do Autor.
- McFate, S., 2021. *A Nova Arte da Guerra*. 2nd ed. Lisbon: Clube do Autor.
- Nagel, T., 1979. War and massacre. In: T. Nagel, *Mortal Questions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.53-74.
- Patterson, E. and Demy, T.J., eds., 2019. *Philosophers on War* [Kindle]. Lampeter: Stone Tower Books.
- Plato, 2024. *The Dialogues of Socrates*. London: Arcturus Publishing.
- Rawls, J., 1998. Fifty years after Hiroshima. In: K. Bird and L. Lifschultz, eds. *Hiroshima's Shadow*. Stony Creek, CT: The Pamphleteer's Press.

- Reichberg, G.M., Syse, H. and Begby, E., eds., 2006. *The Ethics of War: Classic and Contemporary Readings* [Kindle]. Oxford: Blackwell Publishing.
- Reichberg, G.M., 2014. Catholic Christianity: Historical development. In: G.M. Reichberg and H. Syse, eds. *Religion, War, and Ethics: A Sourcebook of Textual Traditions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-35.
- Rowe, M.W., 2023. *J.L. Austin: Philosopher and D-Day Intelligence Officer*. Oxford: Oxford University Press.
- Russell, F.H., 1975. *The Just War in the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russian Orthodox Church, 2024. *Order of the XXV Russian World People's Council: The Present and Future of the Russian World*. [online] Available at: <http://www.patriarchia.ru/db/text/6116189.html> (Accessed: 18 August 2025).
- Said, E., 1979. *The Question of Palestine*. New York: Times Books.
- Scheler, M., 2010. *Der Genius des Krieges und der Deutsche Krieg* (1915) (English and German Edition). Kessinger Publishing.
- Schulzke, M., 2017. *Just War Theory and Civilian Casualties: Protecting the Victims of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Souza, R. J., 2025. "Russia's «Sacrilegious War» Shatters Orthodox Unity, Prompts Response From Pope Leo", *National Catholic Register*, 7 July. Available at: <https://www.ncregister.com/commentaries/russia-s-sacrilegious-war> (Accessed: 11 October 2025).
- Stein, E., 1933. *Letter to Pope Pius XI*. [online] Available at: <https://ccjr.us/dialogika-resources/primary-texts-from-the-history-of-the-relationship/stein1939april> (Accessed: 18 August 2025).
- Swift, L.J., 1983. *The Early Fathers on War and Military Service*. Message of the Fathers of the Church. Wilmington, DE: Michael Glazier, Inc.
- Syse, H., 2002. "Plato: The necessity of war, the quest for peace". *Journal of Military Ethics*, 1(1), pp. 36-44.
- The Churchill Project – Hillsdale College, 2016. Churchill on Islam. [online] Available at: <https://winstonchurchill.hillsdale.edu/churchill-on-islam/> (Accessed: 18 August 2025).
- The Washington Post, 2002. Text: Academics release letter on "just war". *The Washington Post*, [online] February. Available at: https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/justwar_letter020102.html (Accessed: 18 August 2025).
- The World War I Document Archive (n.d.) *Manifesto of the Ninety-Three German Intellectuals*. Available at: https://www.lib.byu.edu/index.php/Manifesto_of_the_Ninety-Three_German_Intellectuals (Accessed: 7 October 2025).

Thucydides, 2004. *The History of the Peloponnesian War*. Translated by R. Crawley. Project Gutenberg. Available at: <https://www.gutenberg.org/cache/epub/7142/pg7142-images.html#link2HCH0007> (Accessed: 6 October 2025).

Vitoria, F. de, 1946. *Relecciones sobre los indios y el derecho de guerra*. Colección Austral. Buenos Aires

Walzer, M., (2024). What is Just War? *Zeit Magazine*. April. Available at <https://www.zeit.de/zeit-magazin/leben/2024-04/michael-walzer-just-war-israel-gaza-english> (Accessed: 9 October 2025).

Wittgenstein, L., 1998. *Culture and Value*. Edited by G.H. von Wright and H. Nyman. Oxford: Blackwell Publishers.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation
	141		Arquipélago dos Açores
	142		Índia
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos
	160	Dezembro	Relações Europa-África
2022	161	Abril	Conflitos Armados
	162	Agosto	O Espaço Pós-Soviético
	163	Dezembro	Tecnologia, Cibernética e Defesa
2023	164	Abril	Conflitos e Disputas Regionais
	165	Agosto	Geopolítica e Soberania
	166	Dezembro	China 2049
2024	167	Abril	Dinâmicas Regionais de Segurança e Defesa
	168	Agosto	NATO – Uma Aliança Resiliente
	169	Dezembro	Desafios Críticos
2025	170	Abril	Geopolítica do Mediterrâneo
	171	Agosto	Novos Desafios da Europa

Política Editorial

A Nação e Defesa proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

Nação e Defesa é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

Editorial Policy

Nation and Defense provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

Nation and Defense is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrónico para idn.publicacoes@defesa.pt devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf> devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrónicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to idn.publicacoes@defesa.pt observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

Nation and Defense adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Adress _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

☐ Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

☐ Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

☐ Instituições/Institutions 40,00 €

☐ Individuais/Individuals 25,00 €

☐ Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

☐ **Numerário**

☐ **Cheque** nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

☐ **Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

☐ **Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt

idn.publicacoes@defesa.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

EXTRA DOSSIÊ

Pedro Erik Carneiro Philosophers Facing War: Oversights and Limitations

idn Instituto
da Defesa Nacional



P.V.P. 8,50€ - QUADRIMESTRAL