

I SEMINÁRIO IDN JOVEM

JOSÉ MIGUEL PINTO, BRUNO PRATA, CATARINA GONÇALVES, AFONSO MOURATO NABO, RICARDO MARQUES SILVA, SMITH LIMA MENDES, DANIEL TIRANO TOMAZ, JOANA BARROS SILVA, MAQUILO JAMANCA, CLÁUDIA CARVALHO, INÊS DUARTE DE MATOS, PEDRO GONÇALVES, ANA CAMPOS, CLÁUDIA RAMOS TELES, PEDRO MIGUEL CARVALHO, DANIELA RODRIGUES, GONÇALO DE OLIVEIRA, PAVLO SOPILKOV, MAGDA SILVA PINTO, FREDERICO PISSARRA AGOSTINHO, LUÍS RAMOS, DUARTE OLIVEIRA, MANUEL MARIA VASCONCELOS, RODRIGO MENDONÇA LAGARES

I Seminário IDN Jovem

Keynote Speakers

Prof. Doutor Filipe Pathé Duarte
Prof. Doutor Manuel Pinto de Abreu

Comentadores

Coronel Inf (Doutor) Nuno Lemos Pires
Capitão-de-Mar-e-Guerra Fonseca Ribeiro
Prof. Doutor Ruben Eiras
Prof. Doutora Mónica Ferro
Prof. Doutora Ana Santos Pinto
Coronel Tms (Doutor) Viegas Nunes

Lisboa
Março de 2017

Instituto da Defesa Nacional

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

As perspetivas são da responsabilidade dos autores não refletindo uma posição institucional do Instituto de Defesa Nacional sobre as mesmas.

Diretor

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Núcleo de Edições

António Baranita

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS – Indústria Gráfica

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

Tel.: 218 494 141/43

Fax.: 218 492 061

E-mail: geral@europress.pt

www.europress.pt

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

© Instituto da Defesa Nacional, 2017

Preâmbulo

A segurança e a defesa estão intrinsecamente ligadas aos valores da liberdade e do bem-estar. A preservação destes valores, indissociáveis do modo de vida das sociedades democráticas, deve encontrar nos jovens o seu garante futuro e o seu principal ativo.

As universidades, como plataforma geradora de conhecimento e também responsável pela transmissão de conceitos e práticas de cidadania aos futuros líderes, nas mais diversas áreas de atividade do país, contam com o Instituto da Defesa Nacional (IDN) como um parceiro ativo para a consecução desse objetivo.

O IDN, numa organização conjunta com diversos Núcleos de Estudantes de Ciência Política e de Relações Internacionais de Universidades Portuguesas, promoveu nas suas instalações em Lisboa, entre 10 e 11 de novembro de 2016, o primeiro “Seminário IDN Jovem”, com trabalhos de estudantes que se enquadraram em seis temáticas: *Ameaças Transnacionais; Política Externa e Defesa Nacional; O Mar como Vetor Estratégico; Segurança Energética e Defesa Nacional; Migrações e Segurança; Informação e Segurança no Ciberespaço.*

O principal objetivo do evento foi o de proporcionar aos estudantes de licenciatura, pós-graduação, mestrado e doutoramento, um espaço de reflexão e debate sobre temáticas relacionadas com a segurança e defesa na perspectiva da sua ligação com os valores da liberdade e do bem-estar, como pilares do modo de vida das sociedades democráticas, de que os jovens são o garante no futuro.

Vítor Rodrigues Viana

Índice

Preâmbulo	3
<i>Vítor Rodrigues Viana</i>	

PAINEL 1 – AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

A Somália como Desafio para o Sistema Político Internacional	27
<i>José Miguel Pinto</i>	
Luta Contra o Terrorismo em Portugal: da Estratégia Nacional à Unidade de Coordenação Antiterrorismo	43
<i>Bruno Prata</i>	
<i>Jihad</i>: Para Além das Fronteiras Físicas do Estado Islâmico	65
<i>Catarina Gonçalves</i>	
Ameaças Transnacionais	79
<i>Afonso Mourato Nabo, Ricardo Marques Silva e Smith Lima Mendes</i>	

PAINEL 2 – MAR COMO VETOR ESTRATÉGICO

Heróis do Mar: Uma Dimensão Estratégica	101
<i>Daniel Tirano Tomaz, Joana Barros Silva e Maquilo Jamanca</i>	
O <i>Heartland</i>, o Caso do Ártico e o Mar Português	111
<i>Cláudia Carvalho</i>	
O Mar como Vetor Estratégico	127
<i>Inês Duarte de Matos</i>	
Mar Português, Recurso Nacional no Contexto Global: A Criação de um Sistema de Informações Marítimas para Potencialização de um Ativo Estratégico do País	141
<i>Pedro Gonçalves</i>	

PAINEL 3 – SEGURANÇA ENERGÉTICA

Segurança Energética e Defesa Nacional: o Caso de Portugal	157
<i>Ana Campos</i>	

PAINEL 4 – POLÍTICA EXTERNA E DEFESA NACIONAL

- Ação Criminosa contra Navios no Século XXI:
A Migração da Ameaça do Índico para o Atlântico –
da Intervenção Externa em Águas Internacionais à
Ingerência em Territórios Marítimos de Estados Soberanos
através da Possível Contribuição Nacional** 175
Cláudia Ramos Teles e Pedro Miguel Carvalho

PAINEL 5 – MIGRAÇÕES E SEGURANÇA

- Migração e Segurança: O Caso Português** 195
Daniela Rodrigues, Gonçalo de Oliveira e Pavlo Sopilkov
- Migrantes e Segurança: Dilema Europeu de Segurança
Face ao Desafio da Crise dos Migrantes (2011-2016)** 215
Magda Silva Pinto e Frederico Pissarra Agostinho

PAINEL 6 – INFORMAÇÃO E SEGURANÇA NO CIBERESPAÇO

- Ciberterrorismo e Infraestruturas Críticas:
Modelos de Análise, Estratégia e *Intelligence*** 239
Luís Ramos, Duarte Oliveira e Manuel Maria Vasconcelos
- A Guerra de Informação no Domínio Político:
as Operações de Informação na Obtenção de Efeitos Esperados** 265
Rodrigo Mendonça Lagares

idn seminário jovem

I Seminário IDN Jovem

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL 10 e 11 de novembro de 2016

Temas

Ameaças Transnacionais

Política Externa e Defesa Nacional

O Mar como Vetor Estratégico

Segurança Energética e Defesa Nacional

Migrações e Segurança

Informação e Segurança no Ciberespaço

Papers do **“I Seminário IDN Jovem”**

Quinta-feira, 10 de novembro de 2016

SESSÃO 1 – Ameaças Transnacionais (11H00 – 13H00)	Comentador: Coronel Inf (Doutor) Nuno Lemos Pires
Paper 1 – A Somália como desafio para o sistema político internacional	José Miguel Bernardes Pinto
Paper 2 – Luta contra o terrorismo em Portugal: da estratégia nacional à unidade de coordenação antiterrorismo	Bruno Rafael Ramos Prata
Paper 3 – Jihad: para além das fronteiras físicas do Estado Islâmico	Catarina Milhais Ferreira Gonçalves
Paper 4 – Ameaças transnacionais	Smith Mendes, Afonso Nabo e Ricardo Silva

SESSÃO 2 – Mar como Vetor Estratégico (14H00 – 16H00)	Comentador: Capitão-de-Mar-e-Guerra Fonseca Ribeiro
Paper 1 – Heróis do Mar: uma dimensão estratégica	Daniel Tirano Tomaz, Joana Barros Silva e Maquilo Jamaica
Paper 2 – O <i>Heartland</i> , o caso do Ártico e o mar português	Cláudia Susana Carvalho
Paper 3 – O mar como um vetor estratégico	Inês Duarte de Matos
Paper 4 – Mar português, recurso nacional no contexto global: a criação de um sistema de informações marítimas para potencialização de um ativo estratégico do país	Pedro Miguel Carvalho Gonçalves

SESSÃO 3 – Segurança Energética (16H10 – 17H45)	Comentador: Prof. Doutor Ruben Eiras
Paper 1 – Segurança Energética e Defesa Nacional: o caso de Portugal	Ana Cláudia Sousa Campos
SESSÃO 3 – Política Externa e Defesa Nacional (16H10 – 17H45)	Comentadora: Prof. Doutora Mónica Ferro
Paper 1 – Ação criminosa contra navios no século XXI: a migração da ameaça do Índico para o Atlântico	Cláudia Ramos Telles e Pedro Miguel Carvalho Gonçalves

Sexta-feira, 11 de novembro de 2016

SESSÃO 4 – Migrações e Segurança (11H30 – 13H00)	Comentador: Prof. Doutora Ana Santos Pinto
Paper 1 – Migração e segurança: o caso português	Daniela Sofia Rodrigues, Gonçalo Nuno Reis de Oliveira e Pavlo Vladimirovich Sopilkov
Paper 2 – Migrantes e segurança: dilema europeu de segurança face ao desafio da crise dos migrantes (2011-2016)	Magda Isabel Silva Pinto e Frederico Jorge Pissarra Agostinho

SESSÃO 5 – Informação e Segurança no Ciberespaço (14H00 – 16H00)	Comentador: Coronel Tms (Doutor) Viegas Nunes
Paper 1 – Ciberterrorismo e infraestruturas críticas: modelos de análise, estratégia e <i>intelligence</i>	Luís Eduardo Dias Ramos, Duarte Nuno Oliveira e Manuel Maria Vasconcelos
Paper 2 – A guerra de informação no domínio político: as operações de informação na obtenção de efeitos esperados	Rodrigo Mendonça Lagares

Papers do
“I Seminário IDN Jovem”

Sessão 1: Painel I - Ameaças Transnacionais



José Miguel Bernardes Pinto,

2.º Ano do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH – UNL)

“A Somália como Desafio para o Sistema Político Internacional”

RESUMO

A tipologia dos desafios do mundo atual é ampla e conta com a participação dos mais variados grupos e entidades, os Estados frágeis figuram neste contexto assumindo-se como centrais num tempo de nova conflitualidade. Para explicar as dinâmicas dessa fragilidade muitos são os Estados a que podemos apontar lacunas estruturais com implicações fortes no desempenho do poder central, a Somália é um desses casos.

Recuando até ao passado colonial daquele país e traçando a evolução política que se veio a processar desde então, podemos perceber que as realidades que se vieram a verificar ao longo do tempo obrigam a uma análise ponderada e cuidadosa.

Neste artigo, propomo-nos a levar a cabo uma pequena investigação a partir da qual iremos compreender as ameaças e os riscos da Somália bem como os impactos que aquele país poderá causar no sistema político internacional.

Sessão 1: Painel I - Ameaças Transnacionais



Bruno Rafael Ramos Prata,

5.º Ano do Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança, Academia Militar (AM)

“Luta contra o Terrorismo em Portugal: Da Estratégia Nacional à Unidade de Coordenação Antiterrorismo”

RESUMO

O desafio de compreender de que forma a legislação nacional sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FFSS concorrem, atualmente, para a luta contra esta ameaça em Portugal. Concluímos que o enquadramento legislativo permite um desenvolvimento eficaz do combate ao terrorismo, ainda que possa ser aprofundado em determinadas áreas.

Mas mais do que um quadro legislativo completo, deve haver uma preocupação ao nível da sensibilização das estruturas e dos próprios profissionais das forças e serviços de segurança para a luta contra o fenómeno terrorista, sendo ainda notória alguma precariedade ao nível da partilha de informações e do culto das informações em Portugal. Só assim conseguiremos que a resposta conjunta e cooperada das forças e serviços de segurança se alinhe com os propósitos estabelecidos pela lei.

Sessão 1: Painel I - Ameaças Transnacionais



Catarina Milhais Ferreira Gonçalves,

2.º Ano do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL); Bolseira de Investigação no Projeto SIM4SECURITY: Modelo Prospetivo e de Análise Espacial aplicado à Segurança Interna

“Jihad: Para Além das Fronteiras Físicas do Estado Islâmico”

RESUMO

É notório o crescente interesse pelo fenómeno do terrorismo, sendo que este assume um papel preponderante na agenda de segurança internacional, a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Nesta senda há cada vez mais a caracterização de novas formas de ações terroristas, que nos levam a pensar em termos macro, sem que este fenómeno esteja já restringido em termos territoriais, ou na sua forma de atuação.

Por isso, o ciberespaço assume um papel crucial na compreensão da atividade de grupos como o Estado Islâmico, que fazem deste meio uma fonte primária de recursos, quer humanos, quer financeiros, e que se ligam com processos de comunicação, divulgação de informação e propaganda, facilitados pelos princípios de fundo da internet, que se fundam no conceito de liberdade.

Assim, uma análise estratégica tendo por conta o uso das novas tecnologias ao favor do terrorismo torna-se essencial na previsão e análise da ação atual e futura deste grupo.

Sessão 1: Painel I - Ameaças Transnacionais



Afonso de Bastos Mourato Nabo; Ricardo Alexandre Marques Silva; Smith dos Ramos Lima Mendes, Alunos do 2.º Ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL)

“Ameaças Transnacionais”

RESUMO

De forma a responder ao desafio proposto pelo IDN na organização do I Seminário IDN Jovem, o objetivo deste *paper* é apresentar considerações sobre o impacto das Ameaças Transnacionais e quais os efeitos negativos da mesma na nossa sociedade.

O fim da Guerra Fria alterou paradigmaticamente o conceito de segurança e com a aceleração da globalização, estas ameaças começaram a transpor facilmente as fronteiras de todos os países. Para a ONU, existem seis grandes ameaças com as quais a comunidade internacional deve estar preocupada, agora e nas próximas décadas - ameaças económicas e sociais, onde se incluem a pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental; conflitos entre Estados; conflitos internos, como guerras civis, os genocídios e outras atrocidades em larga escala; as armas NBQ; o terrorismo e o crime organizado transnacional.

Estas ameaças impõem aos Estados soberanos um novo tipo de entendimento da sua inserção na Comunidade Internacional.

Sessão 2: Painel II - O Mar como Vetor Estratégico



Daniel Tirano Tomaz, Mestrando em Estudos Africanos pertencente à Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL; **Joana de Sousa Ribeiro Alexandre e Barros Silva**, Pós-Graduação em Globalização, Diplomacia e Segurança pertencente à FCSH-UNL; **Maquilo Jamanca**, Mestrando em Estratégia pertencente ao ISCSP-UL

“Heróis do Mar: Uma Dimensão Estratégica”

RESUMO

Já dizia Leopoldo II que “um país que tem mar só é pequeno se o não souber aproveitar”. Esta é uma ideia que, agregada à imensidão que a superfície marítima representa no mundo, não é alheia a Estados que almejem o estatuto de potência marítima, tal como Alfred Mahan teorizou. Partindo deste mote, e sem olvidar todo o valor e relevância que o mar sempre teve para Portugal, parece inegável que este deverá constituir o pano de fundo de uma estratégia que se aproveitará tanto da geografia quanto da população, tanto da história quanto do meio.

Quando, ainda antes de 1986, boa parte das prioridades externas se direcionaram para a Europa e as suas comunidades, o vetor marítimo perdeu o pulso que tinha outrora e assim permaneceu, combatido. No entanto, a identidade marítima secular do país mantém-se e afirma-se, novamente, como a alternativa ideal para Portugal se distinguir num mundo cada vez mais globalizado. Da economia à defesa, são diversas as áreas em que o posicionamento estratégico do mar português se destaca e pode mais valer ao país.

A ponderada exploração dos recursos marinhos e a relevância que os portos nacionais poderão obter, o valor da posição estratégica do território nacional, quer para a União Europeia, quer para a Organização do Tratado do Atlântico Norte e o fator histórico-cultural que fortalece o desígnio nacional, são algumas das questões que serão analisadas neste trabalho, procurando identificar a importância do mar enquanto vetor estratégico nacional.

Sessão 2: Painel II - O Mar como Vetor Estratégico



Cláudia Susana Baixinho Velez Carvalho,

Doutoranda (2.º Ano) em Ciências Sociais, Especialidade de Estudos Estratégicos, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL)

“O *Heartland*, o Caso do Ártico e o Mar Português”

RESUMO

O objetivo deste trabalho é aferir a aplicabilidade da teoria do Heartland de Mackinder na atual disputa pelo Ártico pelos EUA, Europa do Norte, Rússia e China e a relação de Portugal neste quadro no que diz respeito à sua estratégia marítima, como país integrante da NATO e UE. Esta análise é qualitativa, de abordagem dedutiva, conjugando a revisão bibliográfica para a compreensão dos conceitos de Heartland e estratégia marítima em estreita relação com a atualidade.

Sessão 2: Painel II - O Mar como Vetor Estratégico



Inês Duarte de Matos,

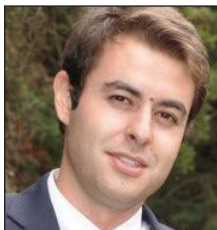
3.º Ano da Licenciatura em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

“O Mar como Vetor Estratégico”

RESUMO

Este *paper* procura analisar detalhadamente os meios que permitem indicar que o Mar é um vetor estratégico tanto a nível internacional como nacional centrando a sua atenção na economia, segurança e defesa, relações diplomáticas e internacionais. Numa altura em que é necessário e imperativo encontrar soluções para a crise que atormenta maior parte dos Estados Ocidentais, este artigo propõe a avaliação da importância do investimento e desenvolvimento desta área especialmente pela oportunidade que representa para os países: recomençar com um novo plano de sustentabilidade económica, política e ambiental.

Sessão 2: Painel II - O Mar como Vetor Estratégico



Pedro Miguel Henriques Pereira Carvalho Gonçalves,
Pós Graduação pela *Information Management School* (IMS)
da Universidade Nova de Lisboa (UNL)

“Mar Português, Recurso Nacional no Contexto Global: A Criação de um Sistema de Informações Marítimas para Potencialização de um Ativo Estratégico do País”

RESUMO

A produção de informações em prol dos interesses de um Estado é uma atividade que remonta à época da criação dos mesmos, sendo, até hoje, levada a cabo por todos eles. A esta deu-se o nome de «inteligência», explicada como a prática que visa produzir, após recolha e análise de vários dados, informação estratégica a ser fornecida aos incumbidos do comando dos principais organismos estatais e/ou aos que dirigem superiormente o Estado, de forma a apoiá-los nas tomadas de decisão estratégica. As decisões/posições a serem tomadas, desejavelmente com base numa boa capacidade de inteligência, centram-se em questões do foro da governação, políticas públicas, política externa, defesa nacional, economia e segurança interna, nas quais se encaixa o combate às ameaças externas do Estado.

Neste âmbito, a ação de inteligência portuguesa, levada a cabo por serviços próprios, coordenados e cooperantes com homólogos de outras latitudes, bem como com organismos internos - consoante os interesses em causa - deverá abarcar todo o espaço marítimo sob jurisdição do Estado português que, caso se venha a confirmar o alargamento da plataforma continental para lá das 200 milhas náuticas da zona económica exclusiva (ZEE), reclamado sob proposta apresentada às Nações Unidas (2009), fará com que os domínios marítimos nacionais ultrapassem os 3.800.000 quilómetros quadrados, tornando o «território oceânico» cerca de 40 vezes superior ao terrestre, espaço onde muitos dos interesses do país poderão estar depositados, carecendo de serem garantidos e salvaguardados.

Para a prossecução dos objetivos que se anteveem, defendemos que a cooperação no âmbito dos assuntos em causa deverá ser aprofundada, fortalecendo-se laços com Estados amigos e aliados, possivelmente extensíveis até onde os nossos interesses estratégicos chegam, com especial destaque para os que se localizam no entorno do oceano Atlântico – área nevralgica para a política externa do país.

Assim, propomos a criação de uma nova estrutura, enquadrada entre as já existentes, que deverá funcionar sob alçada da chancela governativa – mas que deverá conjugar, de forma prática, os mecanismos de segurança e defesa –, capaz de garantir a proteção dos interesses de Portugal e ampliar a sua capacidade na esfera externa, com base no apoio de um futuro Sistema de Informações Estratégicas Marítimas.

Sessão 3: Painel III - Segurança Energética



Ana Cláudia Figueiredo Sousa Campos,

2.º Ano do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Globalização e Ambiente, Bolseira de Investigação no Projeto GEO4GER - A Geopolítica do Gás e o Futuro da relação Euro-Russa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Nova de Lisboa (FCSH-UNL)

“Segurança Energética e Defesa Nacional: O Caso de Portugal”

RESUMO

A segurança energética é hoje um elemento de grande importância na política interna e externa dos Estados. Existe cada vez mais uma maior perceção da importância dos recursos energéticos e, consequentemente, uma maior preocupação dos Estados em garantir a sua segurança energética e, nesse sentido, a sua segurança nacional. Portugal não é exceção. O cenário energético em Portugal caracteriza-se por uma forte dependência externa de recursos energéticos fósseis. Uma dependência que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional caracteriza como uma importante vulnerabilidade que é necessário colmatar através de um conjunto estratégias e medidas.

O presente artigo tem como objetivo analisar as estratégias desenvolvidas por Portugal de forma a garantir e aumentar a segurança energética, assim como compreender a importância da segurança energética para a segurança nacional.

Sessão 3: Painel IV - Política Externa e Defesa Nacional



Cláudia Patrícia Ramos Teles, Mestre em História, Defesa e Relações Internacionais pelo ISCTE/Academia Militar. **Pedro Miguel Henriques Pereira Carvalho Gonçalves**, Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, ambos da *Information Management School* (IMS) da Universidade Nova de Lisboa (UNL).

“Ação Criminosa contra Navios no Século XXI: A Migração da Ameaça do Índico para o Atlântico - da Intervenção Externa em Águas Internacionais à Ingerência em Territórios Marítimos de Estados Soberanos através da Possível Contribuição Nacional”

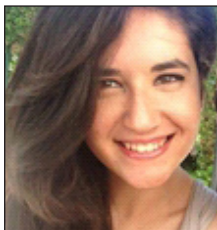
RESUMO

Até há poucos anos consideravam-se os ataques a navios, geralmente nomeados por pirataria marítima, como um elemento de histórias criadoras de enredos cinematográficos, fenómeno de um passado onde no mar se desenrolavam crimes inimagináveis.

Com o *boom* da pirataria somali, em 2011, despertou-se para esta problemática, desenvolvendo esforços concertados entre Estados e organizações que projetaram, naquela zona, ações que resultaram num recrudescimento do fenómeno. Contudo, esta ameaça não se confina ao Índico, estendendo-se para zonas em que nem era comum, aumentando no Oceano Atlântico, especialmente na região do Golfo da Guiné.

A proximidade geográfica desta região, aliada aos interesses estratégicos nacionais, torna evidente a necessidade de intervenção no sentido de não permitir que o fenómeno se adense, atingindo níveis semelhantes aos verificados na outra margem daquele continente. Assim, e considerando o empenho português em missões no âmbito de alianças internacionais, poderá o país assumir um lugar de destaque numa possível intervenção que desenvolva esforços de combate à pirataria no Atlântico Sul.

Sessão 4: Painel V - Migrações e Segurança



Daniela Sofia Antunes Rodrigues; Gonçalo Nuno Carvalho Reis de Oliveira; Pavlo Vladimirovich Sopilkov,

Alunos do 2.º Ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa

“Migração e Segurança: O Caso português”

RESUMO

O fenómeno migratório, embora recorrente ao longo dos tempos, está em permanente mutação e, conseqüentemente, apresenta diariamente novos desafios e oportunidades aos quais Portugal precisa de se adaptar. Com aproximadamente 388.731 imigrantes a residir legalmente no país, devem ser analisadas as conseqüências da sua chegada e prospetivar medidas para combater possíveis efeitos nocivos (como a instabilidade social) e catalisar os seus benefícios (nomeadamente a nível económico, tendo em conta o atual contexto de crise). Um prisma distinto é pedido quando analisada a migração ilegal, tendo em conta os seguintes aspetos: contexto internacional no qual Portugal está inserido (Espaço Schengen, União Europeia); meios de cooperação ao seu dispor (FRONTEX); e criminalidade associada. A articulação de todos estes aspetos é essencial para que seja delineada uma estratégia que seja garante não só da segurança dos cidadãos, como da preservação dos seus direitos e liberdades.

Sessão 4: Painel V - Migrações e Segurança



Magda Isabel Sampaio Ferreira da Silva Pinto; Frederico Jorge Pissarra Agostinho,

Alunos do 3.º Ano da Licenciatura de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL)

“Dilema Europeu de Segurança Face ao Desafio da Crise dos Migrantes (2011 – 2016)”

RESUMO

O século passado foi marcado por diversas vagas migratórias, porém em pleno séc. XXI, o corolário desta vaga de migrantes sem precedentes, vinda de diversos pontos do globo, evidenciou uma série de cenários para os quais a União Europeia, enquanto instrumento de conciliação e unidade dos seus membros, não estava preparada para enfrentar.

Migrantes e Refugiados viram na Europa uma salvação para os problemas que enfrentavam nos seus países de origem. Na maioria dos casos fogem de situações graves, onde a sua segurança e bem-estar é colocada em risco, podendo ser categorizados como económicos, ambientais, ou vítimas de instabilidades políticas, conflitos violentos e terrorismo por parte de atores não-estatais.

Neste trabalho explora-se a história do Direito Humano no contexto da atual crise migratória, os desafios securitários a ela associados, como o contrabando de seres humanos, a polí-criminalidade e o terrorismo, e a reação da União Europeia e dos seus Estados-membros.

Sessão 5: Painel VI - Informação e Segurança no Ciberespaço



Luís Eduardo Matos Dias Ramos; Duarte Nuno Gonçalves de Oliveira; Manuel Maria Morais Magalhães Vieira Vasconcelos;

Alunos do 2º Ano de Mestrado em Estratégia do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL)

“Ciberterrorismo e Infraestruturas Críticas: Modelos de Análise, Estratégia e *Intelligence*”

RESUMO

O ciberterrorismo tendo como alvo infraestruturas críticas é uma ameaça crescente para os Estados e as sociedades, pela via dos graves transtornos que poderá causar, caso não sejam implementadas medidas preventivas, limitativas, de rápida reconstrução e de aumento de resiliência que mitiguem os seus efeitos e evitem a sua propagação.

Numa perspetiva estratégica, e após um enquadramento legal e institucional nacional e europeu, analisam-se vários modelos de prevenção e resposta, identificando-se as redes de produção e distribuição energética e de telecomunicações como alvos mais prováveis e mais perigosos para Portugal, pela via das interdependências a jusante por estas criadas. Destacam-se a necessidade de uma atuação conjunta e eficazmente coordenada entre os vários atores estatais e a importância dos mecanismos de supervisão e interação com os operadores destas infraestruturas, sendo decisivos os contributos de um sistema eficaz de *Intelligence* e da Teoria Geral da Estratégia.

Sessão 5: Painel VI - Informação e Segurança no Ciberespaço



Rodrigo Mendonça Lagares,

2.º Ano do Mestrado em Guerra da Informação e *Competitive Intelligence* da Academia Militar (AM)

“A Guerra de Informação no Domínio Político: As Operações de Informação na Obtenção de Efeitos Esperados”

RESUMO

As Operações de Informação são ações militares coordenadas, com o objetivo de produzir efeitos desejados no ambiente de Informação, sendo a Informação transversal a outros domínios do poder de um Estado. Neste estudo, nós demonstramos a eficiência das ações das Operações de Informação no domínio Político, especificamente à Democracia. Ao procurarmos factos que comprovassem a aplicabilidade eficiente de, ao menos, algumas dessas ações no cenário delimitado, encontrámo-los na maior operação contra corrupção de toda a história brasileira, que abrange atores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; nomeadamente, a operação “Lava-Jato”. Concluímos que, a execução de algumas ações doutrinárias das Operações de Informação, não só geram efeitos desejados, como essas foram usadas de forma eficiente para a obtenção de um estado de Superioridade da Informação, tendo sido possível identificar, inclusive, quais as ações foram desenvolvidas e os seus respetivos efeitos obtidos.

Painel 1

AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

A Somália como Desafio para o Sistema Político Internacional

José Miguel Pinto

1. Introdução

A nossa proposta no presente trabalho passa por fazer uma reflexão acerca dos Estados frágeis enquanto entidades representativas de um dos maiores desafios da atualidade na cena internacional, como estudo de caso a escolha incide sobre a Somália. Quanto aos vetores de aprofundamento teóricos selecionados iremos optar pelas ameaças e riscos, bem como pelos impactos que estas realidades produzem no sistema político internacional. Seguidamente comprovaremos como estas dimensões acabam por se interligar entre si, mostrando ser interdependentes e indissociáveis.

No que respeita ao encadeamento metodológico designado para dar sequência à presente pesquisa, seguir-se-á o desenvolvimento que irá incluir quatro subsecções.

Uma primeira no qual se procederá a um enquadramento teórico acerca dos Estados frágeis, desde aquilo que são à relevância que têm no cenário internacional. No segundo ponto, entraremos já no estudo de caso para tentar perceber o que está no cerne da crise somali através de um breve recuo histórico que seja capaz de identificar algumas das raízes do problema. Avançamos para a terceira subsecção, a qual deverá fazer o ponto da situação, mostrando como a realidade somali se enquadra na problemática dos Estados frágeis. Por fim, imediatamente antes das conclusões finais, teremos uma subsecção dedicada às influências e ingerências externas, destinada a mostrar ao leitor o conjunto de forças que está presente neste teatro de operações e de que forma estão a lidar com o conflito.

2. O que São e Porque Importam os Estados Frágeis

“Nenbuma condição é permanente”

Aforismo africano

2.1. O Panorama Concetual

O caráter de subjetividade está bem vincado nesta temática de ciência política e relações internacionais que iremos expor, isto porque, no que concerne aos Estados frágeis, não existe uma visão suficientemente aglutinadora para que se possa apelidar de única (Oviasogie, 2013, p. 23).

Considerando o trabalho de Townshend, (2007, p. 2) os Estados frágeis vieram fazer estremecer as aspirações d’A Nova Ordem Mundial, sendo estas entidades focos de insegurança regional e global. Ponto de vista que, de acordo com Call (2008, *apud* Oviasogie,

2013, p. 23), ganhou grande força na sequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001, por intermédio da publicação da Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América de 2002, que via nos Estados frágeis o terreno fértil passível de ser explorado por organizações de índole extremista como a Al-Qaeda para a prossecução dos seus objetivos.

Mas mesmo nessa época, o problema dos Estados frágeis não era novo, simplesmente os ataques nos EUA, em 2001, vieram acrescentar sobre eles renovadas atenções e preocupações, o que surge bem plasmado na declaração “A América é agora menos ameaçada pelos Estados conquistadores do que pelos Estados falhados” (National Security Strategy, *apud* Dunlap, 2004, p. 455). As incursões terroristas do princípio do século XXI mostram, assim, que os Estados frágeis são passíveis de gerar condições apelativas ao assentamento deste tipo de organizações.

2.2. Noções de Estado Frágil

Avançando para o conceito de Estado frágil lembremo-nos da carga de subjetividade já referida, uma vez que Faria e Ferreira (2007, pp. 4-5) tornam isso bem patente ao demonstrarem que a cada entidade é atribuída uma visão de Estado frágil e subseqüentes variações.

Vejamos, contudo, antes disso, a grande diferenciação entre o sucesso e a fragilidade estatal. Segundo o paradigma ocidental, um Estado possui um governo – por norma, sedado na capital do território – que, em articulação com uma série de agentes e organismos que compõem a arquitetura institucional desse Estado, assegura o controlo do resto do território e das respetivas fronteiras. Idealmente, este conta com o monopólio da força para restabelecer a segurança e, de um modo geral, efetua supervisão à gestão dos processos sociais, políticos e económicos.

Por outro lado, um Estado frágil caracteriza-se pela incapacidade existente de controlar o território que supostamente lhe pertence, escapando-lhe, igualmente, o controlo das fronteiras, da ordem legal interna e da segurança. Ora, todos estes fatores assentam na falta de capacidade ou vontade de fornecer este género de serviços à população. Isto processa-se numa lógica de dominó, desencadeando, dessa forma, uma rutura interna e, posteriormente, uma desagregação total das estruturas estatais (Duffield, *apud* Boås, 2013 pp. 56-57).

Deixando aqui alguns exemplos da variação concetual que esta temática encerra, vejamos o que o governo alemão vê como Estado falhado “(...) caracteriza-se por um gradual colapso das estruturas do Estado e por falta de boa governação” (Governo Federal Alemão, *apud* Faria e Ferreira, 2007, p. 4); já a OCDE fala em “países incapazes de fornecer segurança física, instituições políticas legítimas, boa gestão económica e serviços sociais que beneficiem a respetiva população” (Faria e Ferreira, 2007, p. 4).

2.3. Causas e Características Transversais

Os Estados frágeis não são todos iguais, na verdade eles variam enormemente nas suas condições demográficas, geográficas, históricas, políticas e sociais (Rotberg, *apud*

Loubser, 2012, p. 31). Ainda assim, é possível enumerar algumas das características comuns deste tipo de Estados.

Em suma, aqui ficam elencados alguns dos múltiplos traços causadores e caracterizadores de um Estado frágil que resultam duma mistura das visões de Faria e Ferreira (2007, pp. 11-14) e de Loubser (2012, p. 33): governação e capacidade institucional débeis; falta de autoridade política e de controlo sobre o território; ausência do monopólio do uso da força; pobreza e/ou declínio económico persistentes; desenvolvimento desigual; amplas e sistemáticas violações dos direitos humanos; elites organizadas por fações; altos níveis de corrupção e falta de transparência; alta probabilidade de instabilidade política e conflitualidade violenta; falta de cultura democrática; ameaça e/ou existência de separatismos; condições climáticas desfavoráveis; fragmentação identitária; e ainda as ligações regionais e os respetivos efeitos de contágio.

2.4. O Espectro da Fragilidade

Na linha de raciocínio de Loubser (2012, p. 30), expressões como Estados falhados ou Estados colapsados são usadas indiscriminadamente, algo que se revela pouco rigoroso. Daí que os académicos apontem diferentes alcances de fragilidade e probabilidade de risco, por sua vez, esses diferentes cenários compõem um amplo conjunto de variações que se poderá designar de espectro da fragilidade.

Por agora, cingir-nos-emos ao modelo distintivo mais usual entre a comunidade internacional que surge patente na obra de Faria e Ferreira (2007, p. 6) distinguindo entre os Estados fortes, fracos ou frágeis, falhados e colapsados.

Os Estados fortes são aqueles que detêm o controlo do respetivo território e fronteiras sendo capazes de providenciar um amplo leque de serviços públicos aos cidadãos que servem.

Já os Estados frágeis ou fracos tendem a padecer de uma limitada capacidade de governação, sofrem de estagnação económica e/ou incapacidade de garantir a total segurança do território e das fronteiras tendo, ainda, problemas em fornecer serviços públicos à população.

No caso dos Estados falhados o grau de vulnerabilidade é superior, havendo uma persistente e profunda crise económica, conflito e crise humanitária; a autoridade governamental e a legitimidade já não são extensivas a todo o território estando circunscritas a determinadas regiões ou grupos sociais.

Por fim temos os Estados colapsados, aqueles em que o governo central já não existe, verificando-se, então, uma total ausência de legitimidade e autoridade por parte do poder central.

2.5. A Relevância dos Estados Frágeis

A questão dos Estados frágeis está cada vez mais na mira das elites políticas e académicas. Os rótulos que lhes são atribuídos, no seio da comunidade internacional, são problemáticos e, por isso, a preocupação que geram é grande (Chauvet e Collier, 2007, p. 2). Atentemos em alguns das razões que desencadeiam a relevância destes Estados.

De acordo com Ben Dunlap (2004, p. 460), há três grandes motivos que estão na génese dos receios da comunidade internacional. Primeiramente, a ilegalidade persistente que se verifica é extremamente apelativa para as organizações terroristas estabelecerem a sua atividade sem recearem punições ou capturas; a amálgama de fraqueza das instituições com os elevados índices de corrupção assim o ditam.

Em segundo lugar, uma vez instalados os grupos criminosos passam a ter acesso a recursos (financeiros e humanos) necessários ao desenvolvimento das suas atividades. Falamos de Estados mergulhados no caos onde estas entidades lucram avultadamente com o tráfico de droga e/ou seres humanos, recursos naturais existentes e através da cobrança de impostos em nome da “segurança” da população sobre a qual exercem o seu domínio.

Em terceiro lugar, estes grupos muitas vezes encontram refúgio na residual soberania do Estado, impedindo assim que outras nações desmantelem essas redes de crime organizado por relutância – quer por desinteresse, quer por incapacidade – em derrubar fronteiras internacionais.

Esta mescla de motivos causam, junto da maioria dos atores internacionais, grande inquietação quanto aos Estados frágeis (Chauvet e Collier, 2007, p. 2). As preocupações e atenções a estes caos estatais intensificam-se se atentarmos no facto de muitos dos riscos que põem em causa a segurança internacional partem dos Estados frágeis, vistos como bons incubadores de associações terroristas (Holmes, 2001).

3. Apontamentos Históricos Essenciais Acerca da Somália

“O problema da Somália tem raízes muito profundas”

Olaf de Groot e Anja Shortland

3.1. Algumas Referências Iniciais

Importa começar por mencionar que a Somália é o país com maior linha de costa da África continental, fazendo fronteira com o Djibuti a noroeste, com a Etiópia a oeste, com o Quênia a sudoeste, com o Oceano Índico a este, e com o Golfo de Áden a norte

Antropólogos afirmam que os povos somalis tradicionalmente vivem sem Estado formal, verificando-se uma grande descentralização do poder que surge repartido por clãs compostos por nómadas pastoris. Neste país de maioria muçulmana é o clã quem determina a visão que deve ser feita do islamismo (Kaplan, 2008, p. 116). Esta realidade foi tão consolidada que mesmo após interações com o mundo mercantilizado, estes povos permaneceram fiéis aos seus modelos organizacionais, mostrando-se estes serem cada vez mais ininfluenciáveis (Loubser, 2012, p. 60).

Falando de clãs, referimo-nos a entidades que se desdobravam em sub-clãs e em grupos ainda menores e assim sucessivamente até se alcançar a esfera familiar. A importância da pertença ao clã é determinante em vários aspetos da vida dos somalis: identidade pessoal, direitos de acesso aos recursos locais, direito consuetudinário e até aos sistemas de apoio. Vejamos agora quais os seis grandes clãs somalis que incluem uma vasta maioria da população local e a respetiva percentagem demográfica que representam: Haawiye (25%), Isaaq (22%), Darood (20%), Raxanweyn (17%), Dir (7%) e Digil (3%) (Boås, 2013, p. 58).

3.2. As Movimentações Coloniais Europeias no Corno de África

Joaquín Castellón Moreno (2011, p. 141) propõe como ponto de partida o início das escavações para a construção do Canal do Suez, em 1859, momento em que conseguimos já assistir a um potencial interesse por parte das potências europeias como França, Itália ou Grã-Bretanha em garantir uma posição firme e vantajosa numa zona que ganharia de sobremaneira com a união dos mares Mediterrâneo e Vermelho, o Corno de África.

Ainda nesse século, os europeus vão-se instalando em territórios integrantes daquilo que são hoje o Djibuti e a Somália. Daí até aos graduais aumentos territoriais foi um pequeno passo e são estas movimentações que vêm desenhar três “Somálias” distintas: a francesa – o atual Djibuti –, a britânica – que corresponde ao norte da Somália – e a italiana – que nos dias que correm corresponde ao centro e ao sul da Somália (Moreno, 2011, p. 141).

Neste cenário de ocupação podiam ver-se algumas *nuances* que teriam algum impacto no futuro somali. Por exemplo, a ocupação britânica não influenciou politicamente as estruturas somalis pré-existentes, algo que no momento da desocupação se veio a mostrar de grande utilidade para os nativos, que viam o seu modelo de organização praticamente inalterado. No caso da Itália isto não sucedeu, tendo a potência colonizadora ditado hierarquias e posições burocráticas pouco claras que acarretaram algumas consequências até aos dias de hoje. As críticas normalmente dirigidas às potências colonizadoras no que respeita aos processos de independência têm aqui um bom exemplo, considerando-se que o planeamento italiano referente à independência somali foi deficitário e prejudicial (Loubser, 2012, pp. 62-63).

3.3. Da Independência ao Colapso do Modelo Centralizado

A 1 de julho de 1960 a República da Somália alcança a independência, fruto da união das colónias britânicas e italianas. Porém, a desilusão logo se instalou. Um dos grandes motivos para o descontentamento foi a ausência do pansomalismo, idealizado por todos aqueles que queriam unir a “Grande Somália”. Isto é, ficou por concretizar o anseio dos cidadãos que desejavam a união de todas as grandes povoações de etnia somali sob a égide de um novo Estado (Moreno, 2011, p. 142).

Para além disso, os programas de governo davam poucas garantias de serviços públicos à população; as políticas eleitorais tornaram-se caóticas; e a corrupção disparou, com os clãs a tentarem maximizar os seus próprios ganhos lesando, assim, os recém-criados órgãos de administração pública (Kaplan, 2008, p. 117).

Por tudo isto, em 1969 ocorre um golpe de Estado de pendor socialista liderado pelo general Mohamed Siad Barre, que justifica a ação como resposta ao caos e corrupção já abundantes naquele país. O militar é designado o novo presidente e desde logo muda o nome oficial do país para República Democrática da Somália (Moreno, 2011, p. 143).

Contudo, o apoio popular a Siad Barre revela-se escasso e o regime torna-se progressivamente autoritário. Assim, numa tentativa de recuperar apoios, o presidente lança uma ofensiva de ocupação sobre os territórios etíopes de etnia somali. O resultado foi uma humilhante derrota que, a juntar ao sistema uni partidário e à subsequente repressão que

se verificou, consumou o divórcio entre um Estado já muito frágil e a sociedade civil. Com a violência a alcançar já as instalações governamentais, o executivo de Siad Barre colapsou em 1991, tendo deixado os destinos somalis nas mãos das milícias armadas. Iniciara-se, desta forma, a guerra civil da Somália (Kaplan, 2008, p. 118).

Durante a década de 1990 a rutura é real e os clãs demonstram a sua insatisfação partindo para modelos de governação subnacionais. Nesse sentido, membros do clã Darood criam, em 1998, no nordeste do país, uma região semiautónoma chamada Puntland; por sua vez, o clã Isaaq conduz esforços que irão levar ao surgimento, em 1991, de um Estado separado, a Somalilândia – no lugar da antiga Somália britânica (Kaplan, 2008, p. 118).

A guerra civil prolongada em conjunto com uma das piores secas da história somali levam a comunidade internacional a agir sobre aquela catástrofe humanitária. Contudo, as cerca de dezena e meia de iniciativas de paz fracassaram (Menkhaus, 2007, p. 74) e a Somália permaneceu dividida e sem um governo central, sendo este o exemplo de instabilidade política de maior duração na era pós-colonial.

Este tempo de instabilidade viria a ditar o futuro da Somália. Isto porque, durante este período, ficaram crimes de guerra por resolver, houve ódios entre clãs que se aprofundaram devido a atrocidades praticadas e tudo isso veio a inquinhar as possibilidades de entendimentos futuros (Menkhaus, *apud* Loubser, 2012, p. 69).

3.4. Entre as Soluções de Transição e a Imposição da *Sharia*

Há a salientar uma conferência de paz que, de facto, obteve alguns resultados visíveis. Tendo lugar no ano de 2000, no Djibuti, e sob os desígnios da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento – organização regional da África oriental criada em 1986 –, o chamado “Processo de Arta” reuniu numa nova iniciativa de paz vários líderes de clãs com o intuito de os conduzir à reconciliação (Moreno, 2011, p. 146).

No decorrer destas negociações surgiu o primeiro governo formal somali desde 1991, o Governo Nacional de Transição – um governo de cariz temporário que permitisse à Somália recuperar o seu assento nas Nações Unidas –, o qual viria a dar o mote para um aprofundamento do espírito de concórdia que viria a redundar no Governo Federal de Transição, que haveria de tomar posse no ano de 2004 (AMISOM).

Há, ainda, que fazer referência à União dos Tribunais Islâmicos (UTI), que era a combinação dos tribunais islâmicos e das respetivas milícias armadas. Inspirado na Irmandade Muçulmana, este grupo propunha-se a devolver, através de uma aplicação literal da lei islâmica (*sharia*), a ordem, a administração do território e a prestação de serviços públicos.

Aquando da entrada em vigor do Governo Federal de Transição, que controlava apenas uma porção de território junto à Etiópia, este grupo já detinha o controlo de Mogadíscio e de grandes parcelas de território a sul fazendo da UTI a verdadeira força que comandava os destinos da Somália. Em 2006, a UTI torna-se na principal milícia armada do país reabrindo o porto e o aeroporto de Mogadíscio (Boås, 2013, p. 61).

Estes sucessivos avanços causam grandes receios junto dos líderes etíopes que assim, após um ultimato do grupo que consideravam terrorista, lançam uma ofensiva sobre a

UTI. Esta ação leva a que os mais destacados mentores abandonem o país, o que conduz à rutura da organização entre moderados e extremistas (Moreno, 2011, pp. 147-148).

Uma última ressalva seja feita para sublinhar o raciocínio de Kaplan (2008, p. 118), grupos de índole radical islâmica como a UTI só prosperaram devido às garantias de estabilidade e segurança que apregoavam como a última esperança junto de pessoas absolutamente exauridas pela mais avassaladora violência.

4. Os Contornos Atuais do Conflito Somali

“[Na Somália, os violentos confrontos armados tornam] cada vez mais dramática a situação humanitária dessa querida população, desde há anos oprimida pela brutalidade e pela miséria.”

Papa Bento XVI

4.1. Um Casamento Inconveniente

Seth Kaplan (2008, p. 116) refere que o Council on Foreign Relations menciona a Somália como a própria definição do Estado falhado; Joaquín Moreno (2011, p. 137) reconhece que este país é considerado o paradigma dos Estados falhados. São múltiplas as fontes que o confirmam, numa demonstração inequívoca da dramática situação política e humanitária atual daquele país.

Em conclusão, vejamos alguns dos indicadores de fragilidade estatal propostos pela *Foreign Policy* e por Rotberg (*apud* Oviasogie, 2013, p. 24) e a sua coincidência com o caso somali. Existe guerra civil? Sim. Verificam-se níveis altíssimos de corrupção? Sim. Constatam-se a violação sistemática de direitos humanos? Sim. A elite governativa está fragmentada? Sim. O território está fracionado? Sim. Há pobreza em larga escala entre a população? Sim. Verifica-se uma grande incapacidade institucional? Sim. Há anarquia? Sim. Existe um Estado, tal como ele é concebido formalmente pela comunidade internacional? Não.

A instabilidade é, desde 1991, traço dominante da realidade somali. Neste país, sucedem-se os atentados suicidas, como os que tomaram lugar em 2009 num hotel em Mogadíscio e mataram 19 pessoas, entre as quais três ministros (Jornal de Notícias, 2009); repetem-se explosões súbitas tingidas de simbolismo político, como a que se deu em 2014 junto do aeroporto de Mogadíscio com um carro armadilhado a detonar à passagem de uma coluna da Nações Unidas e do governo somali, causando a morte de seis pessoas (Euronews, 2014). Os sintomas de Estado frágil e a Somália são, desta forma, um casamento inconveniente que tarda cada vez mais em se dissolver.

4.2. Situação Política no Norte e no Centro

Começando pela Somalilândia, podemos desde logo assistir a uma demonstração de como se pode, gradualmente, construir com firmeza e pouca assistência externa um Estado (Kaplan, 2008, p. 120). A Somalilândia, apesar de não ter sido reconhecida por nenhum outro Estado, pauta-se por uma coesão que vai desde a homogeneidade étnica até às baixas disparidades de rendimentos. O território tem desenvolvido um notável sentido de Estado da base para o topo tendo já levado a cabo eleições locais, presidenciais e legislativas através de um sistema multipartidário (Menkhaus, 2007, p. 91). A Somalilân-

dia dispõe já de moeda própria, bandeira, exército, governos ministeriais e linha aérea (Kaplan, 2008, p. 122).

Quanto à semiautônoma Puntland as coisas não têm corrido com a mesma celeridade, contudo a zona goza de relativa estabilidade e diversos avanços têm sido alcançados na luta contra a pirataria, uma ameaça séria na zona e na qual nos aprofundaremos de seguida (Groot e Shortland, 2010, p. 8).

Uma nota adicional para o maior foco de tensão no norte da Somália, que ocorre nas comunidades fronteiriças entre Puntland e Somalilândia, por ambas disputadas. Milícias das comunidades afetadas passaram a operar através de técnicas terroristas, o que fez crescer os temores duma emergência deste género de grupos numa região que tem sabido contornar grandes conflitos (Moreno, 2011, p. 150).

Na região central já se verifica que grande parte destes territórios estão sob a alçada das milícias do Al-Shabaab, grupo sobre o qual mais à frente nos debruçaremos. Contudo, faça-se uma breve referência a algumas zonas que têm conseguido desenvolver formas locais de governação, como a região de Galgaduud, onde a milícia dominante é oposta à Al-Shabaab e isso gera um sistema de administração que tem trazido frutos nos combates quer à pirataria quer ao radicalismo (Moreno, 2011, p. 150).

4.3. Situação Política em Mogadíscio e no Sul

Mogadíscio, enquanto capital do “Estado somali” tem sido o grande palco de batalha de todos os intermináveis combates. O Al-Shabaab tem grande capacidade bélica na cidade e preserva grande preponderância estratégica. Praticamente toda a cidade está arrasada devido a atentados, assassinatos, explosões, violência e ódios gratuitos de toda a espécie (G1, 2009). O terror parece estar disperso por toda a cidade sem olhar a idades ou género.

A incessante busca de alimentos tem levado a deslocamentos em massa dos somalis para campos de refugiados no Quênia e na Etiópia. Aqueles que permanecem na dramática capital estão dependentes da parca ajuda humanitária que desafia as proibições do Al-Shabaab de atuar na cidade. Este conjunto de fatores resultou num vazio de ajuda humanitária, que, para desgraça dos somalis, coincidiu com um agravamento do período de seca, possivelmente o principal inimigo em toda esta equação (Moreno, 2011, p. 152).

No sul, o impacto real do Governo Federal de Transição – que é o autêntico governo somali, formal e oficialmente reconhecido – é nulo, simplesmente não tem poder sobre aqueles territórios. O domínio é exercido em regime de quase total exclusividade pelo Al-Shabaab com leves sinais de oposição por parte de outras milícias e grupos armados (Moreno, 2011, p. 151).

4.4. O Al-Shabaab Enquanto Milícia Dominante

Entre os atores mais relevantes no longo cardápio de problemas somalis temos o Al-Shabaab, a prova de que a expansão do extremismo islâmico já expandiu o seu teatro de operações para a Somália (Pinto, 2015, p. 200).

Felipe Pathé Duarte (2015, pp. 222-223) refere-se ao Al-Shabaab – que significa “a juventude” em árabe – como a manifestação do jihadismo global no Corno de África. Trata-se de uma facção extremista que emergiu da UTI e, em 2006, detinha já o controlo de grande parte da região do sul do país, onde viria a ganhar grande proeminência, ao adquirir apoiantes e capacidade operacional através da guerrilha.

Com o decorrer dos anos, passa de organização de matriz nacionalista para movimento terrorista híbrido capaz de atrair recrutas de todo o mundo e, segundo a antiga secretária de Estado norte-americana Hillary Clinton (*apud*, Kaplan 2010, p. 88) de se infiltrar nos países circundantes, destabilizando a região.

Uma nota, também, para a aliança formalmente estabelecida entre este grupo e a estrutura central da Al-Qaeda, por via do jihadismo que ligava os respetivos mentores. Este relacionamento beneficia a estrutura somali designadamente através da transmissão de aconselhamento político e métodos de propaganda (Duarte, 2015, p. 223).

Muitos se espantaram com a saída do Al-Shabaab de Mogadíscio, a 6 de agosto de 2011. Elementos do grupo afirmam, contudo, que se trata de uma “mudança na tática de guerra” (Moreno, 2011, p. 152). Especialistas sustentam esta ação com a junção de toda a miséria que se faz sentir, as discórdias políticas internas, bem como a ingerência por parte de forças regionais (Loubser, 2012, p. 142).

No entanto, o Al-Shabaab continua a impor a *sharia* de forma brutal, a expulsar os estrangeiros, a fomentar o jihadismo e a explorar uma retórica antiocidental junto de populações dramaticamente empobrecidas que se veem privadas da ajuda humanitária externa devido à forte obstrução e às ameaças do grupo radical islâmico (Loubser, 2012, p. 127).

4.5. O Fenómeno da Pirataria

A abundância da ilegalidade na Somália mantém-se como um dos mais sérios problemas daquele país que se destaca pelos colossais níveis de criminalidade (Menkhaus, 2007, p. 89) e a intensidade do fenómeno da pirataria prova isso mesmo. Uma vez mais a posição geográfica do país é o seu “terrível privilégio”, pois a Somália está junta à embocadura do Mar Vermelho – através do estreito de Bab El-Mandeb – por onde circulam cerca de 15,5 milhões de barris de petróleo todos os dias (Saraiva e Joana, 2011, p. 87).

Segundo Luís Saraiva e Pierre-Michel Joana (2011, p. 88), os piratas alegavam numa primeira fase estar a defender a sua linha costeira tanto dos despejos tóxicos de navios estrangeiros como da pesca insustentável por parte de asiáticos e europeus, porém, rapidamente a guerra civil e a falta de controlo do mar por parte do Estado ditaram que a atividade se passasse a centrar no avultado lucro gerado por intermédio dos resgates – estimados, em 2011, em cerca de 80 milhões de dólares anuais.

Trata-se de uma atividade resultante de uma vasta panóplia de fatores: a ausência de administração estatal dos assuntos marítimos; a destruição do setor das pescas e indústrias relacionadas; a insegurança prolongada devido à supremacia dos senhores da guerra; e as carências económicas por que passam os trabalhadores do litoral, designadamente os que são alheios à indústria do mar (Saraiva e Joana, 2011, p. 89).

Estes grupos de saque marítimo partem, fundamentalmente, do nordeste e da região central do país. A magnitude da pirataria foi tal que já tomou as atenções da ONU que até chegaram a mobilizar esforços junto da Organização do Tratado Atlântico Norte e da União Europeia. Contudo, os piratas têm sabido adaptar-se estendendo o seu raio de ação para zonas cada vez mais distantes da costa, dando por infrutíferas as ações de controlo por parte das coligações envolvidas. Além de mais, o sistema jurídico somali não está pronto para este tipo de delitos, crendo-se que a maioria dos infratores capturados não cheguem a ser processados sendo até libertados após pouco tempo de detenção. A impunidade é, assim, quase garantida, algo que acaba por perpetuar este problema (Moreno, 2011, pp. 156-157).

5. Influências e Ingerências Externas

“A única grande resposta é que não há uma grande resposta”

William Easterly

5.1 O Impacto da Vizinhaça

No que concerne ao Corno de África, todos os Estados se viram mais ou menos envolvidos no conflito somali mas naturalmente que o nível das ingerências foi variável. Atentemos ao contributo de Joaquín Moreno (2011, pp. 158-160) para testemunhar essas *nuances*.

A Etiópia está entre os mais ativos participantes devido a três grandes razões: as reivindicações do pansomalismo referentes à região etíope de forte minoria somali, Ogaden; os receios do estabelecimento na Somália de um regime extremista islâmico que possa fazer alastrar a fanatização e a insegurança à Etiópia; e o contínuo fluxo de refugiados somalis que ocorre ao país. O executivo de Adis Abeba tem sido, assim, um dos maiores apoiantes do Governo Federal de Transição, das iniciativas de reconciliação e do patrocínio de milícias que combatam o Al-Shabaab (Moreno, 2011, p. 158).

Falando da Eritreia, a posição é absolutamente contrária. Apesar do conflito que opôs os eritreus aos etíopes ter cessado em 2000, este país vê na Somália uma forma de lutar contra a Etiópia de forma indireta. Por isso, na Eritreia o apoio é prestado ao Al-Shabaab e não ao Governo Federal de Transição, o que é irónico, atendendo a que os próprios líderes eritreus se vêm a braços com disputas internas contra os jihadistas locais (Moreno, 2011, p. 159).

Quanto ao Djibuti, a sua intervenção tem-se pautado pela mediação e compromisso para com a reconciliação somali, veja-se que o “Processo de Arta” que tomou lugar nesta cidade djibutiana viria a originar o Governo Nacional de Transição. Atente-se, contudo, que o pansomalismo também contempla territórios do Djibuti (Moreno, 2011, p. 159).

Outro dos atores locais é o Quênia, que conta com um interminável número de refugiados somalis, o que é um desafio para um país que é também alvo das reivindicações de pansomalismo. As ações quenianas têm-se socorrido bastante das organizações internacionais, nomeadamente da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento. Não tendo o destaque que seria expectável atendendo às expectativas em torno de uma potência regional, é um firme apoiante do Governo Federal de Transição (Moreno, 2011, p. 159).

Finalizamos com dois atores que se encontram em posições mais dúbias. De um lado o Iémen, que desempenha um papel pouco relevante, ganhando mais importância no que respeita ao tráfico de armas – para o Al-Shabaab, para as forças governativas ou qualquer outra milícia; registre-se, ainda, o tráfico de seres humanos da Somália que fornece redes mafiosas iemenitas. Do outro lado temos o Sudão que, apesar de ser liderado sob os desígnios da *sharia*, ainda mediou encontros entre o governo somali e o Al-Shabaab em 2006, tendo, no entanto, uma importância menor em toda a equação (Moreno, 2011, p. 160).

5.2. O Impacto da Mobilização Global

A Somália permanece nos dias de hoje como um dos países do mundo mais necessitados de ajuda externa. O território enfrenta uma das secas mais rigorosas dos últimos 50 anos, mais de 2,8 milhões de pessoas precisam de apoio alimentar, e são já mais de 1,4 milhões os deslocados internos. Enquanto isso, o Al-Shabaab continua bastante renitente em permitir que toda a extensão de apoios previstos para a desesperada comunidade seja distribuída, sendo este um dos maiores obstáculos enfrentados pelos agentes das organizações humanitárias (Terra, 2011).

Elencando brevemente algumas das principais intervenções começamos pela African Union Mission in Somalia (AMISOM), uma operação de paz lançada pela União Africana (apojada pela ONU) para auxiliar o “governo” e as populações somalis. Destacam-se os seus esforços de apoio à implementação e sustentação – quer ao nível de infraestruturas, quer ao nível da proteção – do Governo Federal de Transição bem como o empenho nos diálogos de reconciliação nacional (Saraiva e Joana, 2011, p. 91).

Passemos agora à Operação Atalanta da União Europeia que constituiu a mais relevante resposta às solicitações do Conselho de Segurança da ONU de apoio à segurança marítima nas costas da Somália. Entre os seus mais fundamentais objetivos temos: a proteção dos navios da ajuda humanitária e da AMISOM; prevenir e punir a pirataria, bem como proteger os navios vulneráveis; e vigiar as pescas nas águas somalis (Moreno, 2011, p. 157).

Por fim, interessa ver o papel dos Estados Unidos da América. Desde logo as ligações do Al-Shabaab à Al-Qaeda motivam o combate a esta ramificação do jihadismo na Somália, de tal forma que o líder da organização foi morto em 2008 num ataque aéreo protagonizado por americanos (Duarte, 2015, p. 224). À parte disso, os EUA têm apoiado com fundos e apoio logístico o governo somali (Saraiva e Joana, 2011, pp. 93-94). O apoio dos Estados Unidos da América quer ao governo, quer à AMISOM foi reforçado sobretudo a partir de 2010, na sequência do atentado do Al-Shabaab em Kampala, a capital do Uganda, o primeiro além-fronteiras por parte deste organismo (Duarte, 2015, p. 225).

5.3. Ajuda Desajustada

Apesar do esforço e dos investimentos – que já ascenderam a mais de 8 biliões de dólares – realizados na Somália, cada vez mais vozes se juntam ao coro de críticas às ajudas prestadas e da forma como estas foram prestadas. Seth Kaplan (2010, p. 89) diz

mesmo que muitas das culpas deste profundo pesadelo humanitário poderão ser atribuídas à comunidade internacional.

Entre os grandes erros que são mencionados destacam-se as sucessivas tentativas externas de impor a criação de um Estado ao estilo ocidental com um governo central num processo do topo para a base, o que demonstra o desconhecimento da realidade sociopolítica somali (Menkhaus, 2007, p. 101). Boa parte dos falhanços da ajuda externa têm que ver com o facto de a população não reconhecer como legítimo um governo formal que lhe é forçado e que entra em choque com as suas formas tradicionais de organização política informais – que para si são até mais significativas – numa sociedade que é naturalmente fluída e profundamente descentralizada (Kaplan, 2010, p. 94).

A solução, segundo Morten Bøås (2013, p. 67), terá necessariamente de passar por uma junção da ajuda humanitária e política de apoio ao desenvolvimento externas em articulação com o mosaico de ordens políticas híbridas existentes no terreno de destino do auxílio.

6. Conclusão

O conflito somali, como já vimos, advém de uma grande combinação de razões. Por isso mesmo são também vários os atores responsáveis pela manutenção de um *status quo* de miséria que perdura no país.

Nesse sentido, o repórter Andrew Harding (BBC Brasil, 2011) menciona alguns dos agentes responsáveis pela continuidade do caos: o Al-Shabaab, pelos bloqueios e combate às ações humanitárias; o Governo Federal de Transição, símbolo do fracasso da construção de um Estado formal quase sem poder; os Estados Unidos da América, que receiam estar a ajudar as milícias islâmicas que dominam o território, paralisando por isso vários programas de ajuda; o Quénia, que se tem mantido demasiadamente passivo para com a crise somali; as mudanças climáticas, que ditam a persistência de uma seca arrasadora e o crescimento populacional descontrolado, que aumenta proporcionalmente as necessidades de apoio humanitário.

Entretanto, a Somália permanece um Estado frágil que se vai tornando, cada vez mais, num porto seguro para a entrada do jihadismo – que, assim, vai reforçando a sua dimensão global – em África, quer como base de operações, quer como centro de treino. Ora, nesse sentido, aumentam as perceções que se têm dos países que padecem de problemas deste género como sendo ameaças à segurança internacional (Duarte, 2015, p. 227).

Fechamos com uma reflexão de Morten Bøås (2013, p. 57) que considera que a categorização entre Estados funcionais ou falhados é redutora, errónea e anistórica, pois cada Estado moderno é o resultado dum progresso contínuo e da culminação de elementos sociais, económicos, políticos através de processos históricos únicos e individuais. Tudo isto parece dissociável quando se aplicam estes epítetos. Ou seja, aqueles que se tornaram grandes talvez um dia tenham sido mais frágeis.

Por fim, impõe-se sublinhar o arguto raciocínio de Seth Kaplan (2010, p. 95) de que se a comunidade internacional quiser realmente fazer algo de bom pelos somalis, pois então que deixe de julgar que a mesma solução serve para todos. É tempo de soluções à

medida das necessidades de cada território, de cada população. Até porque os somalis já pagaram bem caro pelos nossos erros, já sofreram demasiado.

Referências

- Acemoglu, D. e Robinson, J. A., 2013. *Porque Falham as Nações*. Lisboa: Temas e Debates/Círculo de Leitores.
- Alves, M., 2015. EUTM Somália – Enquadramento e experiência de uma missão no âmbito da U.E. Palestra no âmbito do Curso de Operações de Paz e Ação Humanitária. Coimbra: Quartel da Brigada de Intervenção, 28 de novembro.
- AMISOM, s.d.. Somali Peace Process. Disponível em <http://amisom-au.org/about-somalia/somali-peace-process/>.
- Anderson, M. B., 1999. *Do No Harm: How Aid can Support Peace – or War*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- BBC Brasil, 2011. Quem é o responsável pela fome crônica na Somália? *BBC Brasil*. Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/07/110727_somalia_responsabilidade_pai.shtml.
- Boås, M., 2013. Somalia – State “failure” and the emergence of hybrid political orders. In: R. Egnell e P. Haldén, eds., *New Agendas in Statebuilding: Hybridity, Contingency, and History*. New York: Routledge.
- Chauvet, L. e Collier, P., 2007. *What are the preconditions for turnarounds in failing states?* Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University.
- de Groot, O. e Shortland, A., 2010. Governance: Jolly Rogers and Dodgy Rulers. *Economics of Security Working Paper* n°39. Berlin: Economics of Security/German Institute for Economic Research.
- Diário de Notícias, 2010a. “População de Mogadíscio convidada a sair da cidade”. *Diário de Notícias*, 12 de março. Disponível em <http://www.dn.pt/globo/afrika/interior/populacao-de-mogadiscio-convidada-a-sair-da-cidade-1517686.html>.
- Diário de Notícias, 2010b. “Duplo atentado em Kampala fez 64 mortos e 65 feridos”. *Diário de Notícias*, 12 de julho. Disponível em <http://www.dn.pt/globo/afrika/interior/duplo-atentado-em-kampala-fez-64-mortos-e-65-feridos-1616510.html>.
- Duarte, F. P., 2015. *Jihadismo Global – Das Palavras aos Atos*. Barcarena: Marcador Editora.
- Dunlap, Ben N., 2004. State Failure and the Use of Force in the Age of Global Terror. *Boston College International and Comparative Law Review*, 27(2). Disponível em Digital Commons @ Boston College Law School <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1134&context=iclr>>.
- DW, 2011. “Somália: 20 anos de Estado falhado”. *DW*, 26 de janeiro. Disponível em <http://www.dw.com/pt/som%C3%A1lia-20-anos-de-estado-falhado/a-14797968>.
- Easterly, W., 2006. *The White Man’s Burden*. New York: Oxford University Press.
- Euronews, 2014. “Pelo menos seis mortos em explosão na Somália”. *Euronews*, 3 de dezembro. Disponível em <http://pt.euronews.com/2014/12/03/pelo-menos-seis-mortos-em-explosao-na-somalia/>.

- Expresso, 2008. “Ataques sangrentos na Somália e Iraque”. *Expresso*, 3 de agosto. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/actualidade/ataques-sangrentos-na-somalia-e-iraque=f384891>.
- Expresso, 2007. “Catástrofe humanitária na Somália”. *Expresso*, 21 de abril. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/actualidade/catastrofe-humanitaria-na-somalia=f109410>.
- Faria, F. e Ferreira, P. M., 2007. *Situations of Fragility*. Maastricht: European Center for Development Policy Management.
- Fernandes, N., 2015. Missão na EUTM Somália como Eng Head. *Revista da Brigada de Intervenção*, nº14.
- G1, 2009. “Após anos de caos na Somália, um líder político tem sua chance”. *G1*, 4 de outubro. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,MUL1326416-5602,00-APOS+ANOS+DE+CAOS+NA+SOMALIA+UM+LIDER+POLITICO+TEM+SUA+CHANCE.html>.
- Hout, W., 2013. “Between Development and Security: the European Union, Governance and Fragile States”. In: W. Hout, ed., *EU Strategies on Governance Reform: Between Development and State-building*. New York: Routledge, pp. 139-156.
- Jornal de Negócios, 2015. “Os novos piratas da Somália”. *Jornal de Negócios*, 8 de dezembro. Disponível em http://www.jornaldenegocios.pt/opiniaodetalhe/os_novos_piratas_da_somalia.html.
- Jornal de Notícias, 2011. “Confrontos atrasam ajuda humanitária nos campos de refugiados na Somália”. *Jornal de Notícias*, 28 de julho. Disponível em http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=1934870&page=1.
- Jornal de Notícias, 2009. “Ataque suicida num hotel na Somália mata três ministros”. *Jornal de Notícias*, 3 de dezembro. Disponível em http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=1437725.
- Kaplan, S., 2010. Rethinking State-building in a Failed State. *The Washington Quarterly*, 33(1), pp. 81-97.
- Kaplan, S., 2008. *Fixing Fragile States: a New Paradigm for Development*. Westport: Praeger Security International.
- Loubser, H. M., 2012. *The International Response to State Failure: The Case of Somalia*. Pretoria: University of Pretoria.
- Menkhaus, K., 2007. Governance without Government in Somalia – Spoilers, State Building, and the Politics of Coping, *International Security*, 31(3), pp. 74-106.
- Moreno, J. C., 2011. “Somalia: el Paradigma del Estado Fallido”. In: *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- ONUBR, 2011. ACNUR leva ajuda humanitária para o interior da Somália. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acnur-na-somalia/>.
- Oviasogie, F. O., 2013. State Failure, Terrorism and Global Security: An Appraisal of the Boko Haram Insurgency in Northern Nigeria. *Journal of Sustainable Society*, 2(1), pp. 20-30.
- Parlamento Europeu, 2009. Chefe da Operação Atalanta: a UE na luta contra a pirataria. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRES+20091113STO64429+0+DOC+XML+V0//PT>.

- Pinto, J. N., 2015. *O Islão e o Ocidente – A Grande Discórdia*. 2.^a Edição. Alfragide: D. Quixote.
- Pires, N. L., 2015. Análise da nova conflitualidade: fatores de conflitualidade e atores: Os conflitos assimétricos. Estudos qualitativos e quantitativos dos conflitos pós-Guerra Fria. Aula de Processos de Decisão Estratégica. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 19 de novembro.
- Público, 2015. “Muçulmanos protegem cristãos em ataque islamista no Quênia”. *Público*, 22 de dezembro. Disponível em <https://www.publico.pt/mundo/noticia/muculmanos-protegem-cristaos-em-ataque-terrorista-no-quenia-1718229>.
- Público, 2001. “Evitar a armadilha terrorista”. *Público*, 29 de setembro. Disponível em <http://www.publico.pt/destaque/jornal/evitar-a-armadilha-terrorista-162340>.
- Reis, B. C., 2015. Gestão de Crises e Resolução de Conflitos. Aula de Teorias da Segurança e Cooperação Internacional. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 16 de dezembro.
- RTP, 2014. “ONU pede ajuda urgente para combater fome na Somália e Sudão do Sul”. *RTP*, 26 de julho. Disponível em http://www.rtp.pt/noticias/mundo/onu-pede-ajuda-urgente-para-combater-fome-na-somalia-e-sudao-do-sul_n755612.
- RTP, 2012. “Atentado num restaurante de Mogadíscio provocou 15 mortos e 20 feridos”. *RTP*, 21 de setembro. Disponível em http://www.rtp.pt/noticias/mundo/atentado-num-restaurante-de-mogadiscio-provocou-15-mortos-e-20-feridos_v588849.
- Saraiva, L. E. e Joana, P. M., 2011. A Pirataria Desarma-se em Terra: o Caso da Somália, *Relações Internacionais*, nº 31. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000300009.
- Sen, A., 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SIC Notícias, 2015. “Pelo menos seis mortos em atentado com bomba em hotel em Mogadíscio”. *SIC Notícias*, 26 de julho. Disponível em <http://sicnoticias.sapo.pt/mundo/2015-07-26-Pelo-menos-seis-mortos-em-atentado-com-bomba-em-hotel-em-Mogadiscio>.
- Sol, 2013. “Somália pede ajuda financeira em ‘momento crucial’”. *Sol*, 16 de setembro. Disponível em <http://www.sol.pt/noticia/85634/som%C3%A1lia-pede-ajuda-financeira-em-’momento-crucial’>.
- Telo, A. J. e Pires, N. L., 2013. *Conflitos e Arte Militar – na Idade da Informação (1973-2013)*. Cascais: Tribuna da História.
- Terra, 2011. “Somália: todas as partes têm culpa por desastre, diz entidade”. *Terra*, 14 de agosto. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/mundo/somalia-todas-as-partes-tem-culpa-por-desastre-diz-entidade,9c092a234cbea310VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html>.
- Townshend, A., 2007. *Anatomy of State Failure – Case Studies in Zaire, Afghanistan and Yugoslavia*. Sydney: University of Sidney.
- Yumlu, S., 2012. *Approaches to the Root Causes of State Failure and Collapse*. Bilkent: İhsan Doğramacı Bilkent University.

Luta Contra o Terrorismo em Portugal: da Estratégia Nacional à Unidade de Coordenação Antiterrorismo¹

Bruno Prata

“A segurança de todos é uma segurança partilhada”

Adélio Neiva da Cruz, 2016²

1. Introdução

Nas últimas décadas, o terrorismo “tornou-se preocupação dominante nas políticas de muitos Estados” (Martins, 2010, p. 5), representando “uma das mais sérias ameaças à subsistência do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça e do Estado de Direito democrático” (PCM, 2015, p. 1022[2]). É com base nesta perceção de ameaça de âmbito global ao Ocidente e na observância dos valores em que assentam as sociedades ocidentais que iniciamos este estudo.

Ao terror que, de forma intermitente, tem semeado a tragédia nas cidades europeias chamamos de terrorismo – “uma ameaça difusa que, nos últimos anos, tem registado um aumento preocupante ao nível mundial e que encontra, na Europa, um terreno fértil para eventuais manifestações extremistas, radicais e de agressões violentas” (PCM, 2015, p. 1022), o que leva à tomada de consciência da necessidade de uma resposta.

Cientes de que “só numa abordagem holística que inclua todas as ameaças e riscos³ que afetam ou poderão vir a afetar um país, podemos entender a expressão do fenómeno” (Pires, 2015, p. 8), a elaboração deste *paper* no âmbito do I Seminário IDN Jovem, pretende demonstrar-se relevante para as Forças e Serviços de Segurança (FFSS) em geral. Cabe a estas assumirem que este é um paradigma sem fronteiras, traduzido numa ameaça que coloca em causa a identidade europeia, pelo que deve imperar uma conjugação esforços e uma contínua redefinição dos limites à ação das polícias no sentido de prevenir e combater este fenómeno, com o permanente desafio de “articular a liber-

1 Adaptação do Trabalho de Investigação Aplicada.

2 Declarações do Diretor do SIS na II Conferência Nacional sobre Terrorismo Contemporâneo, realizada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, em 21 de abril de 2016.

3 As ameaças e riscos estão detalhados em diversos documentos estratégicos, desde o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* de 2013, o *Conceito Estratégico Militar* de 2014, passando pelos equivalentes da NATO de 2010, da UE de 2003 e de 2010, e dos EUA – fevereiro de 2015: *National Security Strategy*. Em todos eles, a ameaça do terrorismo apresenta-se como uma constante.

dade, matriz das sociedades democráticas, com as exigências da segurança” (Teixeira, 2009, p. 22).

Em termos nacionais e decorrentes das políticas europeias, a *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo* (ENCT)⁴ assume, portanto, particular relevância enquanto instrumento primordial da luta contra o fenómeno terrorista, estabelecendo cinco objetivos estratégicos, dos quais derivam diversas linhas de ação. No entanto, apesar da lei definir com objetividade os mecanismos e estruturas de cooperação que devem ser implementados, importa que haja uma aproximação entre aquilo que a lei prevê e aquilo em que esta se materializa operacionalmente.

O problema desta investigação centra-se, por isso, nesta crescente necessidade de uma resposta conjunta e cooperada das FFSS com vista à luta contra o fenómeno terrorista em Portugal, assentando no pressuposto de que, face às ameaças e riscos que pesam sobre o país, o papel das FFSS na luta contra o terrorismo transnacional apenas pode ser interpretado em conjunto com as restantes instituições do Estado (Pires, 2015).

Para o esclarecimento deste problema concebemos um objetivo geral – compreender de que forma a legislação nacional sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FFSS concorrem, atualmente, para a luta contra esta ameaça em Portugal – o que implica a formulação de uma questão, cuja resposta concorra para o esclarecimento do problema de investigação.

Assim, formulámos a seguinte questão central, enquanto linha-guia do processo de investigação e “através da qual o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível o que procura saber” (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 32).

Questão central: considerando a ameaça do terrorismo em Portugal, de que forma a legislação nacional sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FFSS concorrem, atualmente, para a luta contra esta ameaça?

Fizemos o estudo de três premissas, tendo como base lógica o método indutivo e procurando relaciona-las através de técnicas padronizadas de recolha de dados, por forma a identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenómenos (Quivy e Campenhoudt, 1998) e responder à referida questão.

2. Enquadramento Metodológico

2.1. Método

O método de abordagem à problemática em causa segue um raciocínio indutivo, o qual se desenvolve “do particular para o geral” (Freixo, 2012, p. 104), pelo que as “conclusões obtidas por meio da indução correspondem a uma verdade não contida nas premissas consideradas” (Gil, 2008, p. 11).

Uma vez que o raciocínio indutivo visa uma observação tanto maior quanto possível da amostra, optámos por uma abordagem qualitativa do problema, baseada na observação das premissas – “ameaça do terrorismo em Portugal”, “legislação nacional sobre o

4 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.

combate ao terrorismo” e “resposta conjunta e cooperada das FFSS” – entre as quais procurámos descobrir uma relação para atingir uma generalização.

Note-se que o presente trabalho não tem como finalidade debruçar-se sobre todo o quadro legislativo em vigor, nem tão pouco sobre todos os mecanismos de cooperação existentes, mas antes fazer uma análise objetiva e sistemática do estado atual da cooperação entre as FFSS no âmbito da luta contra o terrorismo. Centramo-nos, por isso, na ENCT, por ser o documento legal que sustenta e orienta todas as estruturas nacionais, e na Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), dado ser o órgão que materializa a cooperação dentro do Sistema de Segurança Interna (SSI), funcionando como meio de partilha de informações entre as entidades que a compõem.

2.2. Procedimentos Técnicos de Recolha de Dados

Procurámos utilizar instrumentos diferentes e adequados às duas abordagens distintas que, essencialmente, compõem este estudo – a conceptual e a empírica.

Numa primeira fase, utilizámos a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Os documentos foram recolhidos e consultados em suporte físico nas bibliotecas cujo acervo disponível se centra nas áreas da Segurança e da Defesa, assim como em suporte informático, nas bases de dados e repositórios científicos *online*.

Numa segunda fase, utilizámos o inquérito por entrevista, ou por questionário, nos casos em que não houve disponibilidade para que a entrevista se conduzisse de forma presencial, por videoconferência ou por via telefónica. Assim, as entrevistas foram aplicadas no sentido de colmatar lacunas em questões de informação que, não estando disponibilizada em suporte bibliográfico e documental, resulta da experiência pessoal dos entrevistados.

Para o efeito, realizámos oito entrevistas semidiretivas (mais dois questionários) entre abril e maio de 2016, tendo por base um guião, e sendo dirigidas a especialistas com experiência na área de estudo, no âmbito do SSI e da UCAT. Por sua vez, os questionários, enquanto técnica de recolha de dados alternativa, foram aplicados com a mesma base de perguntas, pois os objetivos na recolha de informação eram idênticos aos da entrevista e, posteriormente, analisados de forma integrada com as entrevistas.

2.3. Amostragem: Composição e Justificação

A amostra para a realização das entrevistas, enquanto “porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população)” (Marconi e Lakatos, 2003, p. 223), incide sobre os profissionais das FFSS representados na UCAT⁵, assim como aqueles ligados à luta contra o terrorismo nas respetivas instituições a que pertencem.

Note-se que, apesar do desígnio ambicioso, por questões de interesse institucional ou impossibilidade temporal, apenas foi possível abranger um grupo mais reduzido,

5 Cfr. n.º 2 do Art.º 23.º, conjugado com as alíneas e) e h) do n.º 2 do Art.º 12.º, ambos da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, Lei de Segurança Interna (LSI), com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

ainda que não deixemos de considerar os seus contributos suficientes para a elaboração deste estudo. Assim sendo, de acordo com as informações passíveis de revelar, apresentamos a amostra organizada segundo a ordem cronológica de condução dos inquéritos:

Tabela 1 – Caracterização da Amostra

Entrevistados	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Q1	E8	Q2
Organização	PSP (Polícia de Segurança Pública)	Fonte SIRD (Sistema de Informações da República Portuguesa)	SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)	GNR (Guarda Nacional Republicana)	GNR	SEF	Fonte MJ (Ministério da Justiça)	SIS (Serviço de Informações de Segurança)	PSP	PM (Polícia Marítima)
Data (2016)	20 de abril	23 de abril	27 de abril	27 de abril	03 de maio	11 de maio	11 de maio	17 de maio	23 de maio	27 de maio

Fonte: elaboração do autor.

2.4. Técnicas de Tratamento e Análise de Dados

Segundo Quivy e Campenhoudt (1998, p. 185), “os métodos de entrevista requerem habitualmente métodos de análise de conteúdo (...) qualitativos”, visando esta “descrever ou interpretar” (Freixo, 2012, p. 173). Assim, a abordagem empírica ao problema culminou na análise qualitativa dos inquéritos, segundo o modelo de análise proposto por Guerra (2006) e através do qual construímos sinopses em quadros de análise de conteúdo para cada uma das questões do guião. “As sinopses são sínteses dos discursos que contêm a mensagem essencial da entrevista e são fiéis, inclusive na linguagem, ao que disseram os entrevistados” (Guerra, 2006, p. 73), pelo que tratando-se de material descritivo, as respostas foram agrupadas nos referidos quadros para permitir a sua comparação e, posteriormente, a retirada de conclusões.

3. Abordagem Concetual

3.1. Do Terrorismo

O terrorismo não é um fenómeno recente, tendo vindo a associar-se a diversas concepções ao longo da história. A sua complexidade, o carácter clandestino dos seus agentes e o seu *modus operandi*, por si só, tornam difícil o combate desta ameaça nas democracias pluralistas. O empenhamento de forças adstritas ao referido combate deve, por isso, ser conduzido de forma simultânea em várias frentes, procurando um delicado equilíbrio entre o respeito pelos direitos, liberdades e garantias que caracterizam este tipo de sociedades e, por outro lado, a eficácia na manutenção da segurança.

Assim, propomos um breve estudo sobre a génese, os conceitos e as tipologias do terrorismo, com vista ao seu enquadramento neste estudo e à sua melhor compreensão.

3.1.1. Genealogia do Terrorismo

O termo “terrorismo” surge nos finais do séc. XVIII, aquando da Revolução Francesa, “enquanto instrumento político ao serviço do Estado”, com uma conotação manifestamente positiva, “já que simbolizava o esforço feito para consolidar o poder do novo Governo Revolucionário” (Silva, 2016, p. 27).

“Desde a introdução da palavra como etiqueta identificadora da ação no período do Regime do Terror até ao terrorismo contemporâneo, o sentido alternou entre os polos do Estado e dos opositores e a conotação positiva e a negativa, imperando a classificação de terrorista no lado opositor e a conotação negativa do seu uso” (Manuel, 2015, p. 3).

A proporção ameaçadora só começou a assumir-se na década de 60 do século XX, quando o terrorismo deixou de estar confinado às fronteiras do Estado, assumindo uma faceta transnacional⁶ (Silva, 2016) – “A 22 de julho de 1968, três membros da Frente Popular para a Libertação da Palestina [FPLP] tomaram de assalto um avião da companhia israelita El Al, durante o voo de Roma para Tel Aviv, obrigando-o a aterrar na Argélia” (Fernandes, 2004, p. 461).

A partir de 1979, com a revolução iraniana e a invasão do Afeganistão pela União Soviética, emergem diversos grupos religiosos islâmicos⁷ com crescente importância (Martins, 2010) e há uma “mobilização jihadista por todo o mundo muçulmano”, o que “provocou uma autêntica internacionalização da jihad e da causa afegã” (Duarte, 2015, p. 93) – surge um terrorismo global no que concerne à sua organização, alcance e objetivos, demonstrando capacidade de execução de ataques em vários países e consubstanciando-se numa ameaça para a segurança internacional (Cardoso, 2009).

Ao longo da década de 80 do século passado, assiste-se à retirada soviética do Afeganistão e ao retorno dos combatentes em terras afegãs, instigando “conflitos internos nos seus países”, o que “veio sugerir, no mundo sunita radical, a possibilidade” (Duarte, 2015, p. 93) de criar governos islamistas e conduziu a alterações significativas na configuração do terrorismo transnacional – decorria um progressivo fortalecimento do terrorismo religioso, sobretudo islâmico, a par do enfraquecimento do terrorismo ideológico (Martins, 2010).

Em 1988, é criada a Al-Qaeda (“a base”) por Osama Bin Laden, “destinada a fomentar, coordenar e apoiar a luta dos “mujahedin”, em todo o mundo” (Martins, 2010, p. 29), assumindo-se “como o grupo mais representativo do jihadismo” (Duarte, 2015, p. 95) e centro nevrálgico do terrorismo islâmico sunita internacional nos anos seguintes.

Em 11 de Setembro de 2001, a Al-Qaeda marca a sua posição na história do terrorismo internacional através dos atentados às duas torres gémeas do World Trade Center, em Nova Iorque, e parte do “Pentágono”, em Washington D.C., com recurso ao *aircraft*

6 O terrorismo transnacional reporta-se a todo o tipo organizações estruturadas com ligações no âmbito operacional e de apoio, espalhadas por vários países e nos quais possuem capacidade de recrutamento, planeamento e recursos para levar a cabo ações terroristas, em qualquer parte do mundo (JCS, 2006).

7 São exemplo disso o movimento terrorista xiita libanês Hezbollah e o grupo terrorista religioso sunita Hamas.

*hijacking*⁸, transformando a forma como os EUA e a comunidade internacional lidavam e combatiam o fenómeno terrorista, e tornando-se, assim, numa das maiores preocupações à segurança das sociedades contemporâneas.

No entanto, com a captura ou morte de muitos dos seus dirigentes, a Al-Qaeda viu a sua capacidade de intervenção reduzida e o seu núcleo “momentaneamente debilitado” (Pires, 2016, p. 26), ainda que muitos dos seus objetivos continuem a ser atingidos, razão pela qual “a realidade mais preocupante do terrorismo atual é a continuidade da ameaça da Al-Qaeda e de toda a rede que lhe está associada” (Manuel, 2015, p. 102).

Por sua vez, em resposta ao vazio político ocorrido no Médio Oriente⁹, ganharam proeminência as duas afladas da Al-Qaeda na região – a “Frente al-Nusra” e o “Estado Islâmico do Iraque”. Em 2014, este último – já com a designação de Daesh¹⁰ – separa-se formalmente da Al-Qaeda, com um plano estratégico distinto, e passa a afirmar-se como protagonista do jihadismo global.

Na Europa Ocidental, os ataques perpetrados a 11 de março de 2004 (Madrid), a 7 de julho de 2005 (Londres), a 7 de janeiro e 13 de novembro de 2016 (Paris), e a 22 de março 2016 (Bruxelas), foram marcados pelo uso de violência extrema e indiscriminada, com a intenção deliberada de atingir, tanto o modo de vida ocidental, como abalar a sua estrutura política, pelo que quanto ao futuro do terrorismo transnacional, “é possível afirmar que nos próximos anos este continuará sem dúvida a ser liderado (...) pelos terrorismos religiosos islâmicos” (Martins, 2010, p. 36).

3.1.2. Terrorismo: uma Aproximação da Definição

A abrangência e ambivalência do conceito de terrorismo leva-nos à procura de uma definição coerente com o contexto deste estudo. Assim sendo, consideramos “possível e necessário especificar certas características comuns do fenómeno” (Combs e Slann, 2007, p. 320) que, no seu conjunto, classificam os atos terroristas com alguma consistência. As propostas existentes apontam para uma definição global de terrorismo que engloba cinco componentes essenciais – a violência, a audiência, o terror, as vítimas e a motivação ou objetivo político (Combs e Slann, 2007; Pastor, 2010) – sendo perpetrados pelos designados terroristas. Mas não pretendemos dispersar-nos na panóplia de definições existentes, pelo que nos restringiremos aos conceitos legalmente definidos, nomeadamente em legislação nacional.

Numa tentativa de harmonizar a legislação penal dos diferentes Estados-membros da UE no que respeita à tipificação do crime de terrorismo, a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho da União Europeia (CUE), de 13 de junho, relativa à luta contra o terrorismo, pronuncia-se sobre os “atos terroristas” no seu Art.º 1.º, afirmando que são:

8 Sequestro e desvio de aeronaves com tripulação e passageiros a bordo (Silva, 2016).

9 Este fenómeno foi favorecido por dois fatores principais: por um lado, a retirada das tropas norte-americanas do Iraque, criando uma permeabilidade à reestruturação jihadista, e, por outro lado, a chamada “Primavera Árabe”, que fez rebentar uma guerra civil na Síria, país vizinho do Iraque (Duarte, 2015).

10 Acrónimo do autoproclamado Estado Islâmico, em árabe “al Dawlah al-Islameyeh fi Iraq wal-Sham”, ou seja, “Estado Islâmico para o Iraque e o Levante” (Pires, 2016).

“suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objetivo de: intimidar gravemente uma população, ou; constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato; ou desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional” (CUE, 2002, p. 3).

No respeitante ao enquadramento nacional, importa invocar a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, Lei de Combate ao Terrorismo (LCT)¹¹, resultante do cumprimento da Decisão-Quadro do Conselho da UE anteriormente referida, que no n.º 1 do seu Art.º 2.º, considera como grupo, organização ou associação terrorista:

“todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral” (AR, 2003, p. 5398).

Ainda no mesmo artigo, especifica quais os atos tidos como terroristas, enquadrando-os criminalmente e caracterizando-os “pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, (...) suscetíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar” (AR, 2003, p. 5398).

Verifica-se, portanto, que o terrorismo é um instrumento da ação subversiva com motivações políticas (Lara, 2011) e que, nos dias de hoje, não se trata de mais um ato de libertação nacional ou de afirmação de um direito, dado que na maioria das vezes está relacionado com a exaltação de motivos religiosos e políticos. Este é um novo tipo de terrorismo, que apela não só à destruição cada vez mais letal e à escala global, mas que também aproveita a dramatização para que o ato em si seja reconhecido e temido por todo o mundo, baseado numa “demonstração de força” e numa narrativa permanente de incitação à violência.

3.1.3. Tipologias: das Motivações aos Objetivos

A diversidade de formas sob as quais se manifesta o terrorismo apela também a uma sistematização do fenómeno, numa tentativa de identificarmos as suas tipologias. Consoante a autoria, estas divergem em determinados aspetos e conforme a perspetiva de análise, pelo que abordaremos somente as mais relevantes e que focam o objeto de estudo da investigação (terrorismo de inspiração religiosa).

Para o efeito, começamos com a sistematização apresentada pela EUROPOL (2015, pp. 18-38) nos seus relatórios anuais sobre a situação e tendências do terrorismo, *Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT)¹². Nestes documentos, a agência europeia distin-

11 Com última alteração dada pela Lei n.º 60/2015, de 24 de junho.

12 De notar que os TE-SAT anteriores, nomeadamente de 2014, 2013 e 2012, adotam a mesma sistematização do fenómeno, o que revela alguma consistência e adequação à atualidade no que diz respeito ao fenómeno do terrorismo.

que cinco tipologias de terrorismo, a que também se refere Dyson (2012, pp. 25-30), e que constituem uma ameaça perene à conjectura do espaço europeu: terrorismo de inspiração religiosa, terrorismo separatista e étnico-nacionalista, terrorismo anarquista e de esquerda, terrorismo de direita, e terrorismo de causa individual – “lobo-solitário”.

Estes relatórios registam ainda um incremento da atividade terrorista no âmbito internacional, assim como uma nova dimensão do terrorismo ligada a interpretações fundamentalistas do Islão¹³, consistindo em atos de violência extrema empregue por radicais religiosos para forçar mudanças num governo ou população (EUROPOL, 2015).

Abordagem distinta, mas que congrega uma reflexão interpretativa de várias outras – razão pela qual a consideramos completa –, é a de Martins (2010, pp. 16-19) – baseada em dois critérios principais, “o dos agentes e o dos fins”. Tendo em conta o objeto de estudo, podemos assumir que, atualmente nos reportamos ao “terrorismo privado”¹⁴ – segundo o critério “dos agentes” – e “autónomo”¹⁵ – segundo o critério “dos fins” –, também por isso designado de “terrorismo moderno”, associado a “radicalismos religiosos” e sendo utilizado como “instrumento de estratégias indiretas no âmbito das relações internacionais” (Martins, 2010, p. 18).

3.1.4. Terrorismo em Portugal

Entendendo a ameaça como “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais e morais” (Couto, 1988, p. 329), podemos afirmar que, no caso da ameaça terrorista, porque não conhece fronteiras, nem conhece limitações à sua ação, implica o empenhamento de todos, desde o cidadão às instituições, na atividade da segurança.

O grau de ameaça corresponde, assim, ao conjunto dos riscos e das vulnerabilidades existentes, pelo que destacamos como potenciais alvos (do terrorismo)¹⁶:

- as aglomerações de pessoas na ocasião de eventos desportivos, festas nacionais, centros comerciais ou de lazer, parques temáticos, etc.;
- as instalações militares mais significativas, como quartéis-generais, grandes bases aéreas ou navais, para além de objetivos pontuais como navios de guerra em águas restritas ou aeronaves militares em fase de aproximação ou descolagem da pista;

13 No contexto deste estudo, convém ter presente a distinção entre o Islão – religião que professa os mandamentos/ensinamentos de Maomé e que postula a toda a comunidade muçulmana (*Ummah*) prescrições legais e imposições morais – e o islamismo – ideologia política com origens no Islão, que pretende implementar a *Sharia*, enquanto lei divina, não tolerando outras de origem humana (Silva, 2015; Duarte, 2015).

14 Os agentes são independentes do aparelho estatal, ou se a ele pertencem, atuam à sua revelia, e é habitualmente dirigido contra as autoridades do Estado (Martins, 2010).

15 Praticado por grupos exclusivamente dedicados à violência (efetivamente, grupos terroristas) contra o Estado ou a sociedade em geral, com uma necessidade premente de apoios externos. Pode estar associado a “radicalismos religiosos”, a “radicalismos nacionalistas ou separatistas”, ou a “radicalismos ideológicos” (Martins, 2010, p. 18).

16 Para o efeito, importa ter também em conta o plano de infraestruturas críticas, cuja elaboração (em curso) está a cargo da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), enquanto entidade responsável para a caracterização deste tipo de infraestruturas a nível nacional, Cfr. <http://www.prociv.pt/RiscosVulnerabilidades/Pages/InfraestruturasCriticas.aspx>, consultado em 15 de maio de 2016.

- as infraestruturas especiais, que proporcionam os serviços de telecomunicações, de energia, de gás e de água potável aos grandes centros urbanos;
- os eventos de especial relevância, como cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, reuniões de organizações económicas, etc.;
- refinarias, depósitos de combustível, instalações nucleares, indústrias que trabalham com gases ou materiais tóxicos;
- redes informáticas e de telecomunicações;
- os interfaces e os meios de comunicações, terrestres, aéreos e marítimos” (Ribeiro, 2006, pp. 173-174).

O *Relatório Anual de Segurança Interna* (RASI) de 2014 deu-nos conta de um incremento da ameaça terrorista em Portugal e de um terrorismo marcadamente *homegrown* (Gabinete SGSSI, 2015), devido à integração de jihadistas portugueses ou luso-descendentes nas fileiras do Daesh. Este relatório assume que, apesar do não envolvimento sistemático de cidadãos nacionais para a *jihad*, se assiste “a uma tendência de participação de alguns concidadãos, na sua maioria, convertidos, em atividades de redes terroristas transnacionais, ou em domínios de recrutamento e encaminhamento de elementos para a Síria ou para o Iraque” (Gabinete SGSSI, 2014, p. 7).

Em 2015, a “ameaça corporizada pelo terrorismo jihadista, de matriz islamista, conotado com a Al Qaida (AQ)/Grupo Estado Islâmico (GEI) e grupos afiliados continuou a ser alvo de permanente monitorização, visando identificar a sua evolução e tendências” (Gabinete SGSSI, 2015, p. 78), confirmando-se a alteração de paradigma da ameaça terrorista no espaço europeu, com o forte ressurgimento de uma componente externa.

Podemos, por isso, assumir que Portugal não está excluído da realidade europeia, razão pela qual o estudo da ameaça terrorista se focou, essencialmente, no terrorismo de inspiração fundamentalista islâmica, “por ser o tipo de terrorismo que representa a ameaça real de atentado em Portugal” (Silva, 2015, p. 298), não desprezando, no entanto, o facto de o país poder ser um território fértil para o refúgio/recuo de terroristas.

Assim, a grande ameaça para Portugal advém daquilo que alguns autores classificam como o *homegrown terrorism*¹⁷ – “o tipo de terrorismo doméstico em que a ameaça terrorista é originada internamente, isto é, dos próprios cidadãos de um país e não daquela que poderia advir de um país estrangeiro” (Silva, 2015, p. 207) – e está relacionada com os luso-descendentes ou indivíduos com ligações a Portugal que possam constituir-se como potenciais terroristas. Esta ameaça já vem sendo abordada nos RASI desde, pelo menos, o ano de 2013¹⁸, a par da questão dos combatentes estrangeiros (*foreign fighters*), que regressam das zonas de conflito para o espaço europeu, acabando por vir a cometer atos terroristas.

17 Vide o entendimento de Silva (2015, pp. 207-224) sobre este fenómeno. De notar que esta designação é igualmente adotada no RASI 2015 (Gabinete SGSSI, 2015, p. 78).

18 “Estreitamente relacionado com a questão da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, o fenómeno dos combatentes estrangeiros, o afluxo de nacionais e residentes legais dos Estados-membros da UE a zonas de conflito, com particular destaque para a Síria, e a ameaça que representam para a segurança da União no seu regresso, assumiu um relevo significativo” (Gabinete SGSSI, 2013, p. 308).

No plano externo, a EUROPOL destaca uma mutação radical no panorama do jihadismo ocidental através de um estudo publicado em janeiro de 2016¹⁹, no rescaldo dos atentados de Paris, concluindo que os acontecimentos mais recentes confirmam que o Daesh desenvolveu na UE um comando de ação externa treinado para ataques cirúrgicos, e invocando uma nova fase da estratégia do terrorismo – o Daesh trouxe para a Europa o *modus operandi* já aplicado em países como o Paquistão, o Iraque ou a Líbia, atuando eficazmente fora das zonas sob seu controle.

No entanto, foi de modo tardio que os serviços de informações europeus chegaram à conclusão que os ataques levados a cabo no espaço europeu haviam sido perpetrados por “terroristas *freelancers*”²⁰ simpatizantes do Daesh ou da Al-Qaeda, não se tratando somente de “lobos solitários”, o que veio a “pôr em destaque as lacunas na partilha de informações e nos controlos das fronteiras externas” (CUE, 2015, p. 1).

A referida agência europeia opta, assim, pela definição de uma “tendência social violenta e extremista” (EUROPOL, 2016, p. 6), em vez de radicalização, o que indicia uma mudança de paradigma, também registada no relatório elaborado pelo Groupe de Diagnostic Stratégique (GDS) n.º 3 (2015), do Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice, de islamistas radicais – pessoas que se tornaram violentas através de uma interpretação extremista do Islão – passámos a lidar com “radicais islamizados” – jovens que já eram radicais antes de se tornarem religiosos (muçulmanos).

3.2. Do Enquadramento Legal

Tendo em conta que a legislação atual, nacional e internacional, em matéria de terrorismo é diversa, podemos ser levados a crer que o quadro legislativo satisfaz as exigências que a luta contra este fenómeno exige.

Nas formas de criminalidade mais grave, não há legislação nacional que não tenha antecedentes em legislação/convenções e/ou tratados internacionais” (Negrão, 2016, p. 19), pelo que a nova realidade estratégica internacional pós 11 de setembro de 2001 e a evolução da resposta ao terrorismo registada no âmbito da UE foram fatores que influenciaram o posicionamento político e estratégico de Portugal, assim como o conteúdo de alguns documentos legislativos que diretamente enquadraram a resposta nacional.

Assim, em 2003, a legislação nacional passa a refletir o posicionamento político e estratégico de Portugal em relação à UE (e à NATO). Em cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do CUE, de 13 de junho, vem a ser promulgada a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, Lei de Combate ao Terrorismo²¹, tendo como “objeto a previsão e a punição dos atos e organizações terroristas” (AR, 2003, p. 5398). Mais tarde, esta última é alterada pela Lei n.º 17/2011, de 3 de maio (terceira alteração), decorrente

19 EUROPOL Public Information: *Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*.

20 O terrorismo *freelancer* ou individual “é um tipo de terrorismo cometido por apenas um terrorista com ligações a um grupo terrorista” (Silva, 2015, p. 106) e diferencia-se do terrorismo “lobo solitário”, na medida em que nasce da formação de uma célula independente, mas de alguma forma associada a um grupo ou organização terrorista.

21 Com última alteração dada pela Lei n.º 60/2015, de 24 de junho.

do cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do CUE, de 28 de novembro, que criminaliza ainda o incitamento público à prática de infrações terroristas, o recrutamento e o treino para o terrorismo.

A atualização do *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN)²², ainda em 2003, respondeu, na vertente da segurança externa, ao culminar de uma primeira fase de resposta aos atentados do 11 de Setembro. Em 2013, o CEDN é novamente atualizado²³, motivado, essencialmente, pela aprovação do novo conceito estratégico da NATO em 2010 e pelo Tratado da UE em 2007 (Tratado de Lisboa), que “implicaram novas exigências em termos da contribuição portuguesa para a garantia da segurança internacional” (PCM, 2013, p. 1981), partindo do princípio que para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional concorrem todas as instâncias do Estado e da sociedade. Reconhece, assim, o terrorismo como uma ameaça e prevê uma série de “respostas estratégicas multisectoriais e integradas”²⁴ (PCM, 2013, p. 1989) para fazer face ao fenómeno e outros reconhecidos no quadro das ameaças transnacionais.

No âmbito da segurança interna, assistimos à criação da UCAT, por despacho do Primeiro-Ministro, de 25 de fevereiro de 2003, tendo como objetivo o reforço da atividade de segurança interna contra o terrorismo e, em concreto, a coordenação e promoção da partilha de informações entre as FFSS, representando a “materialização de algo que consideramos fundamental na problemática da prevenção e combate à ameaça terrorista – a troca de informações” (Fernandes, 2004, p. 479). Este órgão, na dependência direta do Primeiro-Ministro, reunia semanalmente e integrava a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM), o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), sendo que a GNR e a PSP só participavam nas reuniões de coordenação por convite. Na sequência dos atos terroristas que tiveram lugar em Madrid, a 11 de março de 2004, um novo despacho do Primeiro-Ministro, a 14 de março, determinou que a UCAT integrasse também a Autoridade Marítima, a GNR, a PSP, um representante do Gabinete do Primeiro-Ministro e um representante do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) (Machado, 2004).

Com a aprovação da última Lei de Segurança Interna (LSI)²⁵, a UCAT sofre nova reformulação, mantendo-se enquanto “órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram” (AR, 2008, p. 6139)²⁶ e passando a integrar representantes do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República

22 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro.

23 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril.

24 A título de exemplo, destacamos a operacionalização efetiva de um sistema nacional de gestão de crises, o aprofundamento da cooperação entre as Forças Armadas e as FFSS e a promoção de uma abordagem integrada da segurança interna.

25 Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

26 Cfr. Art.º 23.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

Portuguesa (SGSIRP), dos comandantes-gerais da GNR e da Polícia Marítima (PM), dos diretores nacionais da PSP, da PJ e do SEF, e dos diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do SIS²⁷. Esta Lei vem ainda prever a colaboração das Forças Armadas em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da Lei²⁸, competindo ao SGSSI e ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional. Recentemente, em junho de 2015²⁹, a UCAT transita para a dependência e coordenação do SGSSI³⁰, apesar de a sua constituição incluir órgãos dependentes de tutelas ministeriais distintas.

O enquadramento legislativo nacional em matéria de combate ao terrorismo culminou com a aprovação da ENCT, que assume particular importância enquanto instrumento primordial da luta contra o fenómeno terrorista, representando um “compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo” (PCM, 2015, p. 1022[2]). Esta estratégia deriva da Estratégia Antiterrorista da UE e estabelece cinco objetivos estratégicos – detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder – dos quais derivam diversas linhas de ação:

- A vertente “detetar”, visa a identificação precoce de potenciais ameaças terroristas, através da recolha, tratamento e análise de dados e informações, bem como a sua disponibilização recíproca entre entidades nacionais e internacionais responsáveis neste domínio, permitindo antecipar o conhecimento e avaliar ofensivas em preparação;
- O objetivo “prevenir”, passa pelo conhecimento e identificação das causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas, permitindo a adoção de medidas que deneguem o seu surgimento e desenvolvimento;
- Ao nível do “proteger”, o objetivo consiste em fortalecer a segurança dos alvos prioritários através da mitigação das suas vulnerabilidades, assim como do impacto de potenciais ameaças terroristas. Esta vertente concretiza-se no aumento da segurança das pessoas, das fronteiras, da circulação de capitais, mercadorias, transportes, energia e das infraestruturas críticas, nacionais e europeias;
- Na vertente “perseguir”, tem-se em vista o desmantelamento e neutralização das iniciativas terroristas, projetadas ou em execução, e das suas redes de apoio, bem como o impedimento das deslocações, das comunicações e do acesso ao financiamento e materiais, ou ainda a atuação da justiça sob os fenómenos terroristas;

27 Cfr. n.º 2 do Art.º 23.º, conjugado com as alíneas e) e h) do n.º 2 do Art.º 12.º, ambos da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

28 Cfr. Art.º 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

29 Lei n.º 59/2015, de 24 de junho – primeira alteração à LSI.

30 Até então, a UCAT funcionava nas instalações da PJ, na UNCT. Atualmente, e apesar da alteração legislativa, ainda se encontra a funcionar nestas instalações.

- Por fim, no que concerne ao “responder”, compreende a gestão operacional dos meios de reação a ocorrências terroristas, sendo que essa capacidade permite limitar as suas consequências, tanto em termos humanos, como de infraestruturas. A resposta abrange também a assistência, baseada nas necessidades especiais das vítimas e das testemunhas.

A par deste enquadramento legislativo, existe ainda uma série de legislação pertinente e ligada à temática do terrorismo, mas sobre a qual não nos debruçaremos em pormenor por motivos de delimitação do objeto de estudo – centramo-nos na ENCT e no órgão, por excelência, responsável pela cooperação e partilha de informações nesta área (a UCAT).

3.3. Da Luta Contra o Terrorismo

Como resposta aos atentados no espaço europeu, a UE passou a assumir um papel preponderante na luta contra o terrorismo, procurando apostar na cooperação como forma de fazer face ao fenómeno. Em contrapartida, tem-se verificado um “aparente aumento das disponibilidades de recrutamento de novos militantes islâmicos reforçando grupos terroristas” (Martins, 2010, p. 33), sustentado no sentimento de afirmação coletiva do “mundo islâmico”, assim como nas invasões dos países islâmicos do Afeganistão e Iraque pela “cristandade ocidental”, que são interpretadas sob a forma de atentados à independência, fé e cultura islâmicas.

Portanto, podemos entender que a luta contra o terrorismo se concretiza num conjunto de ações tomadas como oposição a todo o espectro desta ameaça, desenvolvendo-se, pelo menos, em dois níveis distintos e complementares – o da prevenção e o do combate – a que estão associadas um conjunto de medidas diferentes.

Estas, por sua vez, podem distinguir-se consoante o seu propósito e âmbito de aplicação, pelo que, a par de outras conceções não menos importantes, consideramos a abordagem de Manuel (2015, p. 19) adequada a este estudo quando distingue:

- Antiterrorismo, como o “conjunto de métodos e medidas passivas de proteção, segurança e intervenção, visando reduzir as vulnerabilidades perante a ameaça terrorista”;
- Contraterrorismo, enquanto “componente proactiva e de natureza ofensiva, integra as medidas ativas contra o terrorismo, designadamente ações preventivas e ações prévias, bem como outro género de medidas complementares (económicas, diplomáticas, políticas)”;
- Gestão das consequências, consistindo em “medidas e ações para responder a um incidente ou a uma ação terrorista de forma a mitigar as suas consequências”.

No entanto, consideramos haver ainda uma dimensão mais alargada: além do combate ser feito pelas FFSS e pelas Forças Armadas, há também uma vertente de carácter cultural e social que tem de ser desenvolvida, no sentido de eliminar tudo aquilo que são as possibilidades de recrutamento – e aí entramos no domínio do combate à exclusão social, da integração dos imigrantes, etc. –, pelo que “a curto prazo é necessário lidar com o problema do combate à radicalização no extremismo islâmico a dois níveis: evitar que

os indivíduos se radicalizem (contrarradicalização) e, igualmente, combater os indivíduos já radicalizados: desradicalização” (Gonçalves, 2014, p. 221).

“Parece, no entanto, evidente que o terrorismo se combate também, juridicamente, através da cooperação em domínios político-institucionais ou económico-financeiros e em áreas como a judiciária, a militar, a de polícia, a de segurança interna, a de combate ao tráfico de estupefacientes e de armas, e a da criminalidade conexa e organizada” (Fontes, 2011, p. 14), pelo que o maior desafio que se coloca hoje face a este tipo de ameaça é a cooperação entre todas as componentes da Segurança Nacional – Sistema de Defesa Nacional (SDN), SIRP, SSI e sistema judicial – e a criação de modelos de articulação que evitem desperdícios, sobretudo no quadro das informações e da intervenção.

Por essa razão, acreditamos que “a resposta ao terrorismo transnacional só pode ser uma: holística, abrangente, feita com todos e para todos. (...) Na prevenção e no combate” (Pires, 2015, p. 13), baseada numa lógica de abordagem compreensiva³¹ e englobante, que promova a proficiência do sistema nacional de forças. Neste aspeto, as forças do tipo gendármico³² parecem manifestar grande adaptabilidade em cenários de transição, cenários estes que podem ocorrer na sequência ou no rescaldo de um atentado terrorista, revelando capacidades para trabalhar tanto com entidades civis, como militares.

3.3.1. A Prevenção

Dado o enquadramento deste estudo na temática da luta contra o terrorismo, apenas faz sentido falarmos de prevenção no âmbito criminal e da criminalidade – violenta e organizada, como é o terrorismo. Falamos, por isso, da prevenção na sua conceção limitada, conforme apresenta Gassin (1994, pp. 586-587), na medida em que diz respeito ao conjunto de ações adotadas antes do momento da prática de um ato criminoso.

Extrapolando para a prevenção do terrorismo transnacional, constatamos que existe uma dificuldade premente, uma vez que este, não só dispõe da iniciativa – escolhe o tempo, lugar e alvos –, dificultando a sua previsão, como goza de um desprezo soberano pelas regras jurídicas ou morais características dos Estados de Direito. A própria abertura das sociedades atuais e dos princípios democráticos que as orientam, nomeadamente a liberdade de expressão, de opinião e a tolerância política, permitem uma relativa facilidade na propagação de ideais extremistas e na condução de ações violentas, dificultando a ação dos mecanismos de prevenção e defesa.

Em termos nacionais, e invocando a ENCT, podemos identificar três objetivos estratégicos ligados à componente preventiva da luta contra o terrorismo – detetar, prevenir e proteger – pressupondo níveis distintos de prevenção, ainda que simultâneos, e desenvolvidos através de medidas antiterroristas:

31 *Comprehensive approach* – conceito adotado pela NATO, segundo o qual são atingidos objetivos através de uma abordagem global que requer uma coordenação eficaz e cooperação entre os departamentos e agências governamentais nacionais, organizações não-governamentais ou internacionais e do setor privado (NSA, 2011). É por isso, o tipo de abordagem adequada para fazer face à assimetria do fenómeno terrorista.

32 Forças de segurança com natureza militar, como é o caso da GNR, em Portugal.

- Um nível preemptivo (“detetar”), cabendo sobretudo aos serviços de informações através da análise e tratamento de dados, ainda que as forças de segurança, por estarem dispersas territorialmente e lidarem proximamente com a população, possam desempenhar um papel preponderante na recolha de informação;
- Um nível preventivo (“prevenir”), que exige, além do papel ativo dos serviços de informações, uma colaboração permanente de outras instituições do Estado na contrarradicalização, nomeadamente nas áreas da educação e da saúde e com incidência para os indivíduos radicais moderados (são aqueles que podem transitar mais facilmente);
- Um nível pró-ativo (“proteger”), dependente da ação das forças de segurança e, eventualmente, das FA, e tendo em vista o reforço securitário de determinados alvos.

3.3.2. O Combate

Por o terrorismo ser um fenómeno indissociável da criminalidade organizada, entendemos que o seu combate se desenvolve por intermédio de medidas, maioritariamente, contraterroristas. “A responsabilidade do contraterrorismo compete primeiramente ao Estado. No entanto, o Estado necessita do apoio da sociedade civil, dos media, do setor privado e da comunidade empresarial” (Silva, 2015, p. 249).

“O problema reside no facto de a maior parte das vezes o Estado ser obrigado a reagir ainda antes de perceber de que se trata” (Rêgo, 2013, p. 92), pelo que o combate ao terrorismo deve assumir “uma responsabilidade partilhada e requer o envolvimento e cooperação da polícia, das outras autoridades públicas e do público” (Silva, 2015, p. 249).

Apesar do grande investimento da UE se desenvolver ao nível da prevenção e do antiterrorismo, como constata Domínguez (2016), a Europa não pode ser tolerante a visões religiosas discriminatórias, extremas e totalitárias, pelo que a resposta à ameaça não pode ser vista apenas como um assunto de “polícias”, nas suas diferentes configurações, por muito que se reconheça o papel crucial que desempenham.

Por seu turno, em complemento da análise anteriormente feita (em 3.3.1.) aos objetivos estratégicos da ENCT, podemos associar os dois restantes – perseguir e proteger – à componente repressiva da luta contra o terrorismo, segundo níveis diferenciados:

- Um nível imediato, através de medidas contraterroristas (“perseguir”), onde as FFSS desempenham um papel crucial, nomeadamente através de unidades táticas especializadas no combate ao terrorismo ou unidades de investigação criminal – exemplo, UNCT ou PJ –, assim como a magistratura – tanto do Ministério Público, como judicial – no que concerne à resposta judicial a dar aos fenómenos terroristas, aos seus suspeitos e aos seus agentes;
- Um nível consequente, através de medidas de gestão de consequências (“responder”), no qual devem intervir todas as forças/entidades com capacidades de proteção civil, de gestão de crises, de acompanhamento psicológico e social das vítimas diretas (feridos) e indiretas (familiares).

4. Abordagem Empírica

Cada “investigador tende frequentemente a desenvolver o seu próprio método em função do seu objeto de investigação, dos seus objetivos” (Albarello, *et al.*, 1997, p. 117), pelo que, numa tentativa de simplificação da análise, e conscientes da sensibilidade do tema, procurámos reunir as conclusões mais importantes na procura de uma sistematização das respostas dos inquiridos às questões do guião de entrevista, e tendo em vista a produção de conhecimento válido. Assim, com as questões de resposta aberta que compuseram o guião, apurámos o seguinte:

- Tendo em conta a ameaça terrorista que impende sobre o país (tanto na perspetiva endógena, como exógena), podemos assumir que Portugal, sendo um território europeu, está vulnerável à facilidade de circulação no espaço Schengen, não podendo excluir-se a possibilidade de ocorrer um atentado terrorista, por sua vez, exponenciada pelos eventos, locais ou períodos que reuniam um elevado número de pessoas, sobretudo de cidadãos estrangeiros.
- Portugal pode funcionar como espaço de recuo temporário ou espaço estratégico para a circulação de eventuais terroristas e desenvolvimento de atividades de apoio logístico, de financiamento ou de recrutamento para o terrorismo.
- A crise dos refugiados que assola a Europa pode apresentar-se como um meio facilitador para a entrada de terroristas no espaço Schengen, nomeadamente em território nacional. De igual forma, representa um risco real o regresso de portugueses, luso-descendentes ou indivíduos com ligações a Portugal das zonas de conflito, podendo vir a cometer atentados em solo português.
- O quadro legislativo nacional em matéria de combate ao terrorismo carece sempre de aprofundamento, em virtude das novas necessidades e desafios gerados pela evolução do fenómeno. No entanto, podemos afirmar que, em termos do modelo nacional de resposta, se verificou uma evolução gradual e positiva na última década – tanto no plano político, como no legislativo – no quadro dos esforços da luta contra o terrorismo. Os modelos nacionais em matéria de política de segurança interna e de defesa nacional são hoje reflexo da evolução da segurança europeia e internacional e das medidas adotadas no âmbito da UE e da NATO, respetivamente.
- Constatamos, por outro lado, que no quadro da cooperação entre as FFSS impera cumprir-se o previsto nas leis e regulamentos, havendo, ainda assim, uma lacuna entre os modelos de cooperação estabelecidos na lei e aquilo que é a cooperação efetiva entre as FFSS – são exemplo disso o CEDN, que (por ser alargado) vincula, não apenas as FA, mas todas as instituições com missões compreendidas neste conceito – uma das quais está destinada à segurança interna –, prevendo a criação de um plano de articulação operacional³³; e a LSI, que prevê a cooperação entre as demais forças e serviços, nomeadamente através da partilha de informações³⁴.

33 Cfr. 1.4.2. *Responder às Ameaças e Riscos* do capítulo VI. *Conceito de Ação Estratégica Nacional* (PCM, 2013, p. 1990).

34 Cfr. n.º 2 do Art.º 6.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

- A UE tem manifestado preocupação relativamente ao controlo das movimentações no espaço europeu, tendo já sido aprovadas medidas ligadas ao controlo fronteiriço, que devem ser transportadas para o quadro legislativo nacional com brevidade.
- No âmbito da ENCT, e entendendo a vertente preventiva como a primeira das soluções, urge a aprovação e implementação do Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo³⁵, assim como a promoção de condições para evitar a criação de guetos e o surgimento de focos de radicalização, principalmente na população juvenil, procurando envolver múltiplas instituições do Estado, nomeadamente nas áreas da saúde e do ensino.
- Algumas fragilidades identificadas ao nível da legislação relacionada com a obtenção da nacionalidade e com o regime de permanência em território nacional devem ser colmatadas, por forma a impedir a implementação de potenciais terroristas.
- No que concerne ao sistema judicial, deve haver uma preparação especial por parte dos magistrados, por forma a que estejam capacitados para compreender e julgar os fenómenos terroristas.
- As forças de segurança, pela sua dispersão territorial, revelam-se como um meio precioso de recolha de informação para os serviços de informações e, eventualmente, para a PJ, tendo esta o privilégio de algumas competências de investigação específicas.
- Os serviços de informações têm o privilégio da relação internacional com outras instituições e entidades congêneres, mas importa que o retorno da informação pertinente às demais FFSS seja feito no tempo devido, numa lógica de um ciclo de informações.
- A atuação de prevenção assenta numa judiciosa avaliação da ameaça, incumbida aos serviços de informações, e requer uma correta gestão dos riscos por parte das FFSS, sendo a UCAT o órgão privilegiado para a partilha de informação nesse contexto, que apesar disso, não tem uma visão global sobre o problema do terrorismo.
- Em sede de UCAT, apesar do incremento na cooperação, a partilha de informação está vinculada aos propósitos institucionais, não existindo uma lógica integrada de um sistema de circulação de informações, nem uma partilha baseada no benefício mútuo para a entidades representadas. Por outro lado, a transição da UCAT para o SSI, sob dependência e coordenação do SGSSI, exige uma estrutura credível e operacional, ainda inexistente, que garanta o funcionamento efetivo desse órgão.
- A criação de um ponto de contacto único nacional no SSI constituiu uma solução no contexto de uma estrutura coordenadora, ainda que o importante seja o desenvolvimento de uma noção de prestação de serviço relativamente aos pontos de contato internacionais, devendo permitir o acesso à informação adequado às necessidades das instituições.

35 Cfr. ponto ii) da alínea b) do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro (ENCT).

- A figura do SGSSI dispõe, legalmente, de um conjunto de competências ajustadas ao cabal cumprimento das suas funções, ainda que não exerça o seu cumprimento efetivo e completo, deparando-se com o desafio de articulação entre entidades com tutelas diferenciadas, sob prejuízo de haver duplicidade na dependência das FFSS em determinadas situações.
- O reforço da cooperação desenvolve-se através do estabelecimento de procedimentos entre as FFSS e da definição de planos de ação, sendo atualmente prioritária a conclusão do plano de proteção de infraestruturas críticas e a implementação de um centro de cibersegurança dedicado ao combate ao terrorismo³⁶.
- Em Portugal, a cultura das informações está precariamente desenvolvida, sobretudo ao nível interinstitucional, pelo que deve haver uma preocupação na construção de um sistema de circulação de informações, baseado em relacionamentos diretos – mais do que institucionais – e numa lógica horizontal que integre devidamente os serviços de informações com as FFSS – alargamento da comunidade de informações.
- Há uma multiplicidade de Órgãos de Polícia Criminal (OPC), cujas competências se sobrepõem em certos aspetos, assim como há uma falta de representação de algumas entidades – por exemplo, Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), Autoridade Tributária, Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) etc. – em determinados contextos, apesar das suas reconhecidas responsabilidades no âmbito da segurança interna.
- A análise individual e isolada da informação por parte de cada ator do SSI prejudica a partilha de informações, o que não exclui a existência de bases de dados próprias, passíveis de ser integradas em plataformas de intercâmbio. Por outro lado, as bases de dados interinstitucionais, enquanto fator potenciador, não estão devidamente implementadas e, no caso da PIIC, que trabalha somente no campo das informações criminais, exclui-se a possibilidade de partilha de informação com interesse policial, podendo esta ser controlada por níveis de credenciação previamente definidos.
- Ao nível da macroestrutura do SSI, a promoção de uma visão única do fenómeno terrorista, permitirá a atuação sob o mesmo quadro de análise, sobretudo no contexto da UCAT, potenciando uma coordenação mais eficaz. A UCAT deve, assim, facilitar a tomada de decisão e privilegiar uma estrutura com capacidades efetivas, adaptável aos mais diversos cenários de alteração da normalidade e não se limitando somente a um ponto de contacto para partilha de informação.

5. Conclusão

No início da investigação, definimos como objeto de estudo a luta contra o terrorismo, num sentido mais lato, delimitando a sua análise a Portugal e ao quadro atual de acontecimentos. Foi operacionalizado o objetivo geral através da seguinte questão:

36 Atualmente, existe o Centro Nacional de Cibersegurança, mas não é especializado no combate ao terrorismo (ciberterrorismo).

Questão central: considerando a ameaça do terrorismo em Portugal, de que forma a legislação sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FFSS que dela deriva concorrem, atualmente, para o combate desta ameaça?

Os resultados obtidos derivam, assim, da conjugação das abordagens desenvolvidas, procurando estabelecer uma relação entre a informação recolhida através de fontes escritas (abordagem conceptual) e as percepções e experiências levantadas (abordagem empírica) por intermédio de entrevistas (e questionários) com interlocutores especialistas na área, tendo contribuído, no seu conjunto, para a seguinte resposta:

Desde 2015, com os atentados no coração da Europa, que a questão do terrorismo, até então relativamente adormecida, voltou a assolar os governos do velho continente. Efetivamente, este terrorismo de inspiração fundamentalista islâmica passou a ser uma ameaça à segurança internacional, obrigando a alterações ao nível das relações internacionais e da segurança dos próprios Estados. A prevenção de atos terroristas depende, essencialmente, do conhecimento profundo da organização terrorista e do seu *modus operandi*, que é facilitado pela recolha, análise e, sobretudo, partilha de informações à escala nacional e internacional.

No caso português, esta ameaça, ainda que potencial, pode afetar diversas áreas do domínio público e trazer repercussões, especialmente, ao nível do turismo e da economia, porquanto compromete o sentimento de segurança dos cidadãos.

O combate desta ameaça deve assentar numa abordagem multisectorial e multidisciplinar, que integre uma panóplia de modalidades e instrumentos, desde o quadro legislativo nacional à resposta operacional das FFSS e das Forças Armadas. Este espectro de ação engloba um conjunto de medidas, ora de caráter mais preventivo (onde pensamos ser a aposta, numa lógica de atuação prévia dos acontecimentos) – como é o caso das medidas antiterroristas (medidas defensivas usadas para reduzir a vulnerabilidade a atos terroristas, através do planeamento, preparação e criação de recursos) – ora de caráter mais repressivo/responsivo – envolvendo medidas de contraterrorismo (medidas ofensivas tomadas para prevenir, deter e responder ao terrorismo) ou, *a posteriori*, de gestão de consequências (ações de gestão de crise) – ora ainda de reintegração e acompanhamento – através de medidas de reinserção social e que evitem o ressurgimento de focos de radicalização.

Assim, concluímos que o enquadramento legislativo permite um desenvolvimento eficaz do combate ao terrorismo, não devendo excluir-se a possibilidade de melhoramento contínuo, sobretudo em áreas que ainda carecem de melhorias no âmbito jurídico-legal – por exemplo, estratégia de contrarradicalização, legislação ligada à obtenção da nacionalidade e ao regime de permanência em território nacional, plano de proteção de infraestruturas críticas, plano de articulação operacional entre as FFSS e as Forças Armadas, etc.. Mas mais do que um quadro legislativo completo, deve haver uma preocupação ao nível da sensibilização das estruturas e dos próprios profissionais das FFSS para a luta contra o fenómeno terrorista.

Apesar da percepção generalizada de que a cooperação entre as FFSS na área do combate ao terrorismo tem sido alvo de progressos significativos, sem precedentes, e de uma preocupação premente, ainda é notória alguma precariedade ao nível da partilha de infor-

mações e do culto das informações. A alteração deste paradigma implica uma mudança de mentalidades que aposte numa cultura de cooperação assente numa lógica de ganhos recíprocos entre instituições e que ultrapasse a cultura “legalmente imposta”, devendo ocorrer, tanto ao nível da partilha – desejavelmente, horizontal e baseada nos contatos diretos entre instituições –, como de toda a comunidade de informações – com urgência para o desenvolvimento das informações interinstitucionais.

Só assim, criando um ambiente de trabalho que englobe todas as entidades na prossecução de um objetivo nacional, conseguiremos que a resposta conjunta e cooperada das FFSS se alinhe com os propósitos estabelecidos pela lei.

Em Portugal, já demos passos positivos e concretos no sentido de reforçar a coordenação e o estabelecimento de quadros de colaboração e complementaridade, mas, no fundo, o importante é que cada força conheça as suas competências, exerça cabalmente as suas missões e não o faça de forma isolada e autónoma, porque o que está em causa é a Segurança Nacional.

Referências

- Albarello, L. *et al.*, 1997. *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. 1.^a ed. Lisboa: Gradiva.
- Assembleia da República [AR], 2000. *Lei n.º 21/2000, de 10 de agosto: Organização da investigação criminal*. Lisboa: Diário da República, 1.^a Série, n.º 184.
- Assembleia da República [AR], 2003. *Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto: Lei de Combate ao Terrorismo*. Lisboa: Diário da República, 1.^a Série-A, n.º 193.
- Assembleia da República [AR], 2008. *Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto: Lei de Segurança Interna*. Lisboa: Diário da República, 1.^a Série, n.º 167.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil [ANPC], 2016. *Riscos e Vulnerabilidade – Infraestruturas Críticas*. Disponível em <http://www.prociv.pt/RiscosVulnerabilidades/Pages/InfraestruturasCriticas.aspx> [Acedido em 15 maio 2016].
- Cardoso, M. F. V., 2009. Intervenção do Diretor do IAEM. In: *Terrorismo Transnacional: Estratégias de Prevenção e Resposta*. Lisboa: Prefácio, pp. 17-20.
- Combs, C. C. & Slann, M., 2007. *Encyclopedia of Terrorism*. New York: Facts On File, Inc..
- Conselho da União Europeia [CUE], 2002. *Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho, relativa à luta contra o terrorismo*. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
- Conselho da União Europeia [CUE], 2008. *Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de novembro, que altera a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- Conselho de União Europeia [CUE], 2015. *Documento 14911/15, de 3 de dezembro de 2015: Partilha de informações antiterrorismo*. Bruxelas: União Europeia.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia – Apontamentos para um Curso*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Domínguez, F. R., 2016. *Documento de Opinión 34/2016: La rapidez de la Unión Europea en la lucha antiterrorista*. Disponível em http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO34-2016_UE_LuchaAntiterrorista_RuizDominguez.pdf [Acedido em 5 maio 2016].

- Duarte, F. P., 2015. *Jihadismo Global – Das Palavras aos Actos*. 2.^a ed. Queluz de Baixo: Marcador Editora.
- Dyson, W. E., 2012. *Terrorism: An Investigator's Handbook*. 4.^a ed. Massachusetts: Elsevier.
- European Law Enforcement Agency [EUROPOL], 2016. *EUROPOL Public Information: Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*. The Hague: EUROPOL.
- European Law Enforcement Agency [EUROPOL], 2015. *TE-SAT 2015: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*. The Hague: EUROPOL.
- Fernandes, L. M. F., 2004. As sociedades contemporâneas e a ameaça terrorista. Em: *Terrorismo*. Coimbra: Almedina, pp. 461-481.
- Fontes, J., 2011. *A Arte da Paz*. 1.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Freixo, M. J. V., 2012. *Metodologia Científica*. 4.^a ed. Lisboa: Instituto Piaget.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [Gabinete SGSSI], 2015. *Relatório Anual de Segurança Interna [RASI] 2015*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [Gabinete SGSSI], 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna [RASI] 2014*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [Gabinete SGSSI], 2013. *Relatório Anual de Segurança Interna [RASI] 2013*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.
- Gassin, R., 1994. *La Criminologie*. 3.^a ed. Paris: Dalloz.
- Gil, A. C., 2008. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6.^a ed. São Paulo: Editora Atlas.
- Gonçalves, F. J., 2014. O Combate à Radicalização no Extremismo Islâmico: a Contrarradicalização e a Des-radicalização. *Nação e Defesa*, n.º137, pp. 217-237.
- Groupe de Diagnostic Stratégique [GDS] n.º3, 2015. *Radicalisation Islamiste et Filières Djihadistes: prévenir, détecter et traiter*. Paris: Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice.
- Guerra, I. C., 2006. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – Sentidos e formas de uso*. 1.^a ed. Estoril: Príncipeia.
- Joint Chiefs of Staff [JCS], 2006. *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*. Washington, DC: United States Department of Defense.
- Lara, A. S., 2011. *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*. 6.^a ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Machado, M. S., 2004. Crónicas – II – Crónicas Militares Nacionais. *Revista Militar* n.º 2427, abril.
- Manuel, P. J. S. R., 2015. *Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Ciência Política: A luta contra o terrorismo em Portugal (modelo no período 1974-2011)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.
- Marconi, M. A. e Lakatos, E. M., 2003. *Fundamentos da Metodologia Científica*. 5.^a ed. São Paulo: Editora Atlas.
- Martins, R. F. C., 2010. *Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”*. IDN Cadernos, n.º 1. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- NATO Standardization Agency [NSA], 2011. *AJP-3 (B): Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. New York: North Atlantic Treaty Organization [NATO].

- Negrão, F., 2016. Abordagem ao Terrorismo: O Enquadramento Legal Português. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º 4, Março, pp. 19-21.
- Pastor, J. F., 2010. *Terrorism and Public Safety Policing: Implications for the Obama Presidency*. New York: CRC Press.
- Pires, N. L., 2016. *Resposta ao Jihadismo Radical – Políticas e Estratégias para Vencer Grupos como a Al-Qaeda ou o Daesh*. 1.ª ed. Alcochete: Nexo Literário.
- Pires, N. L., 2015. As Forças Armadas e o Terrorismo Transnacional. *Segurança e Defesa* n.º 31, fevereiro-junho, pp. 8-13.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM], 2015. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro: Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 26.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM], 2013. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril: Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 67.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM], 2003. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003: Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série-B, n.º 16.
- Quivy, R. e Campenhoudt, L. V., 1998. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2.ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Rêgo, H., 2013. Segurança e prevenção de terrorismo: algumas notas. In: *Como tornar Portugal um País seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade*. 1.ª ed. Lisboa: bnomics, pp. 87-111.
- Ribeiro, A. S., 2006. Os Serviços de Informações no Combate ao Terrorismo. Em: *As Teias do Terror – Novas Ameças Globais*. Barreiro: Ésquilo, pp. 163-180.
- Silva, T. A., 2016. O Terrorismo de Matriz Islâmica: O Caso Particular do Lobo Solitário. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º 4, Março, pp. 25-43.
- Silva, T. M. G., 2015. *Tese de Doutoramento em Relações Internacionais: A ameaça terrorista em Portugal*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Teixeira, N. S., 2009. Intervenção do Diretor do IPRI/UNL. In: *Terrorismo Transnacional: Estratégias de Prevenção e Resposta*. Lisboa: Prefácio.

Jihad: Para Além das Fronteiras Físicas do Estado Islâmico¹

Catarina Gonçalves

1. Introdução

O termo estratégia, bem como outros que lhe estão intimamente ligados, como tática e política, têm sido banalizados, ao ponto de tudo poder ser considerado estratégia, e desta se confundir com a tática.

No entanto, temos que pensar no enquadramento do conceito em termos de segurança, e perceber que a evolução do mesmo nos levou à possibilidade de novos desafios e problemas que têm que ser analisados convenientemente para a ação concertada dos decisores públicos, por forma à criação de estratégias adequadas e fundamentadas.

Neste caso, escolhemos a problemática da *open source intelligence*, como designando, em síntese, a partilha de informação não confidencial, sendo que mais especificamente nos decidimos centrar no ciberespaço como meio primordial dessa mesma partilha, sendo que na atualidade o Estado Islâmico (EI) constitui a personificação do uso dos *media*, por forma a prosseguir com a sua ação.

Deste modo, numa primeira parte iremos fazer uma definição do que é a *open source intelligence*, tentando explicar de que forma esta se pode constituir como um meio preferencial de partilha e recolha de informação, num mundo cada vez mais globalizado.

Seguidamente faremos referência aos conceitos de cibersegurança, e advindo deste, de ciberterrorismo, por se constituírem, na atualidade, como formas definitórias do panorama internacional, sendo essenciais para a perceção da possibilidade de ação já não circunscrita a um espaço físico e territorial.

Ainda na senda da cibersegurança e ciberterrorismo passaremos à enunciação do que é conhecido como a *ciberjihad* levada a cabo pelo EI, e que hoje em dia se constitui como um dos meios mais eficazes de aplicação da influência do grupo, bem como o meio de expansão em termos de recursos.

Por fim, passaremos a uma análise, tendo em conta os fundamentos da estratégia, que passa por perceber como é realmente usado o ciberespaço para a alocação de recursos do EI, sendo que para isso recorreremos a alguns conceitos amplamente aceites do ponto de vista da segurança internacional, mas que ganham um novo significado quando

1 Trabalho de Investigação realizado no âmbito do Projecto SIM4SECURITY: Modelo Prospetivo e de Análise Espacial aplicado à Segurança Interna.

aplicados a um grupo terrorista, e não a um Estado no sentido convencional do termo.

Pretende-se com isto uma análise holística fundamentada dos avanços em termos tecnológicos e cibernéticos do EI, percebendo o porquê do uso destes meios como forma de atuação, por forma a atingir o seu *end-state* de instauração de um califado².

2. Open Source Intelligence

A *Open Source Intelligence* (OSINT) corresponde a informação publicamente disponível, que é coletada, explorada, analisada e divulgada em tempo útil para um público-alvo, para efeitos de imposição de uma obrigação específica de *intelligence* (Steele, 2009; U. S. Department of the Army, 2012).

Antes de mais, temos que definir o conceito chave que contempla a OSINT, isto é, a *intelligence* que corresponde à informação relativa a uma entidade estrangeira, geralmente um adversário, assim como as agências que se destinam à sistematização de informação, pertencendo a um processo pelo qual esta é adquirida, convertida em *intelligence* e divulgada ao seu público-alvo. Este ciclo é composto por alguns passos que devemos ter em conta na análise das questões de segurança e terrorismo. O primeiro corresponde ao planeamento, em que são determinados os requisitos de *intelligence*, sendo aqui designadas as tarefas e papéis a ocupar por cada uma das agências. O segundo passo é a coleta de informação através de meios tais como a vigilância e o desenvolvimento de relações humanas. Através destes meios e outros, são exploradas as fontes de informação, posteriormente enviada para a unidade de processamento adequada. As terceira e quarta fases correspondem ao processamento e produção, respetivamente, sendo muitas vezes entendidos como um só passo. Aqui a informação é sistematizada em dados perceptíveis e analisada convenientemente para cumprir os propósitos iniciais. Finalmente temos a divulgação, etapa em que a *intelligence* é distribuída pelo público a que mais se adequa (Lerner e Lerner, 2004; Randol, 2009).

Num primeiro momento a *intelligence* incluía a *human intelligence* (HUMINT), *sign intelligence* (SIGINT) e *image intelligence* (IMINT). Embora as fontes abertas fossem particularmente usadas na procura de informação, o seu valor era relegado para segundo plano. As informações classificadas eram consideradas mais fiáveis e mais credíveis, sendo que aquisição de informação não classificada não era vista como uma prioridade. As agências tradicionais de *intelligence* continuam a aceitar esta ideia, acreditando no facto que as *open source* são prejudiciais na procura de informação, criando uma sobrecarga do sistema, com dados que não se mostram úteis nem fidedignos para a prossecução de casos concretos. Filtrar a informação torna-se cada vez mais complicado, requerendo um grande esforço de análise e síntese dos meios humanos, levando a uma contraposição com os dados obtidos de fontes confidenciais, e portanto redobrando o trabalho das agências (Pallaris, 2008; Polanchich, 2015).

2 O califado nada mais é do que uma forma de governo em que o governante é considerado o sucessor do profeta Maomé, seja geneticamente – como pregam os xiitas – ou escolhido pelo povo – a ideia dos sunitas –, e que reúna em si toda a fé islâmica sem limites geográficos. Os califados também possuem um caráter expansionista e não reconhecem fronteiras políticas.

Quando falamos em OSINT temos a junção de dois conceitos que se tornam essenciais. O conceito de *open source*, que corresponde a qualquer pessoa ou grupo que fornece informações, sem que haja a expectativa de uma relação de privacidade, aquando da sua exposição, ficando o material partilhado sujeito à divulgação pública. Por outro lado, a informação disponível ao público, que corresponde aos dados, instruções, materiais publicados ou divulgados para consumo público em geral, nas suas variadas formas de manifestação (Steele, 2009; U. S. Department of the Army, 2012).

Vemos já que o que distingue a OSINT de outros tipos de *intelligence* é a origem da fonte, a informação partilhada e os meios de recolha, que abrem mão de categorias específicas de recursos técnicos e humanos. A fonte permite a partilha de informação entre o público em geral e para o público em geral, sem restrição de visualização. Os meios de recolha, ao contrário de outras disciplinas de *intelligence*, não se centram em fontes confidenciais ou técnicas invasivas, uma vez que toda a informação é partilhada de forma livre, e tendo em conta que essa mesma partilha implica a não privacidade, tanto da informação como da fonte. Claro que podemos ter a partilha de informação confidencial ou privada, sendo que tal constitui uma violação dos princípios da privacidade, não se podendo englobar na categoria de OSINT (Benavides, 2009; Steele, 2009; U. S. Department of the Army, 2012).

A pesquisa em *open source* permite o suporte de outras operações e atividades, como a vigilância, reconhecimento, o que permite a resposta eficaz a necessidades de informação fundamentais, como biografias, informação cultural, geoespacial ou até mesmo dados técnicos que otimizam o desempenho e emprego de meios humanos. Há claramente, com estes processos um aumento da produção, sendo que os decisores terão à sua disposição um leque mais abrangente de informação que lhes permitirá uma decisão fundamentada, tendo em conta todo o espectro de soluções, tanto quanto possível, face à imprevisibilidade da ação humana (Steele, 2009; U. S. Department of the Army, 2012).

O ritmo de desenvolvimento de tecnologias de informação constitui-se como um desafio importante à recolha e análise de informação proveniente das *open source*. No entanto, o facto humano está ainda muito presente, não podendo ser descurada na filtragem da informação relevante. Os desafios da atualidade passam por organizar os fluxos de informação, a distinção entre sinais e ruídos, e a validação de fontes em tempo útil, por forma a apoiar e fundamentar as decisões políticas (Schaurer e Störger, 2013).

Em termos de segurança a OSINT poderá constituir uma fonte direta ou indireta de obtenção de informação, constituindo-se como base de operações de *intelligence*. A disponibilidade, variedade e profundidade da informação pública permitem que as organizações de *intelligence* satisfaçam muitas das suas exigências em termos da recolha crítica de informação, sem que para isso seja necessário o dispêndio de recursos e meios de recolha especializados (Steele, 2009; U. S. Department of the Army, 2012).

A OSINT poderá ser útil na análise de sentimento, ou seja, analisar o comportamento dos usuários com base nas suas publicações, o que pode ser útil, em termos de segurança, para entender as motivações e intenções dos atacantes ou identificar as tendências no concernente a ameaças. Os analistas de segurança têm que assumir o papel de

recolha de informações, investindo o seu tempo na procura na internet de fontes externas de informação, seleccionando a informação relevante das várias fontes consultadas (Mateos, 2015).

3. Cibersegurança

O mundo contemporâneo está cada vez mais dependente de infraestruturas interligadas e interdependentes. O ciberespaço constitui-se como a soma de várias componentes, que se enraízam por forma a criar um meio de comunicação em rede com implicações em diferentes áreas sociais. Por este motivo torna-se cada vez mais difícil a identificação de nós e pontos de ligação cuja proteção e monitorização deva ser priorizada (Caldas e Freire, 2013; Clemente, 2013).

O termo ciberespaço corresponde a uma rede global de tecnologias de informação, sobretudo as redes de telecomunicações e de processamento, sendo que se tornou numa designação mais abrangente, englobando tudo o relacionado com a internet e com as novas práticas sócio culturais que lhe estão associadas.

O mundo cibernético interliga-se e desenvolve-se tendo em conta três escalas distintas: para além fronteiras físicas do Estado, no indivíduo e no âmbito coletivo. Aliás, uma das consequências inevitáveis da expansão da internet é o facto de um dado ou informação produzida num âmbito local ter a possibilidade de rapidamente se transformar numa matéria internacional, pela sua transposição do espaço físico para a realidade virtual (Martins, 2012).

Há, por isso, a necessidade, quase intrínseca, de participação numa panóplia de comunicações, que está disponível ao público em geral, bastando para isso o acesso a um computador e à rede. Para além duma ferramenta de pesquisa, constitui-se como um meio de reconhecimento e vigilância, que facilita o papel dos agentes de *intelligence* na localização e observação de fontes abertas. Um exemplo disto é a possibilidade de obtenção de informação sobre ações inimigas, bem como os meios, capacidades, ligações e atividades de que a outra parte tem ao seu dispor (Steele 2009; U. S. Department of the Army, 2012).

A internet possibilita aos seus usuários recolher, armazenar, processar e transferir grandes quantidades de dados, sejam de origem pessoal, profissional, ou até mesmo confidenciais, não sendo de estranhar que à medida que esta rede de relações vai crescendo e se vai tornando cada vez mais intrincada, também as ameaças à sua segurança sejam crescentes. A internet deveria constituir-se como um espaço de promoção de eficiência, inovação e liberdade, sendo que o que verificamos cada vez mais é um aumento das restrições *online*, com novos perigos a surgirem constantemente. A natureza em constante evolução das ameaças e vulnerabilidades não só afeta os cidadãos a nível individual, mas também coletivamente, representando um desafio de segurança nacional persistente. A segurança cibernética em todos os setores relevantes torna-se cada vez mais importante, sendo que a procura de informação na rede pode significar um aumento significativo da segurança em termos virtuais, mas também num sentido mais real, uma vez que a deteção de ameaças ou possíveis ameaças *online*, pode levar à contenção de perigos no mundo não virtual (U. S. Department of Commerce, 2011).

A realidade internacional move-se no sentido de procurar controlar e monitorizar a emergência de novas ameaças que circulam pela rede, o que leva os Estados a um aperfeiçoamento tecnológico e ao recurso a meios de informação, nomeadamente às *open source*, que já explicámos na primeira parte do capítulo. A utilização das novas tecnologias e a dependência cada vez maior da internet leva-nos a pensar numa aproximação entre a virtualidade e a realidade no terreno (Martins 2012; Caldas e Freire, 2013; Perl e Malisevic, 2013).

John Barlow (1996, *apud* Fernandes, 2012) sustentou que os governos nacionais se deveriam manter afastados de todas as questões ligadas com o ciberespaço, não tendo o direito moral para o governar, e portanto seria a própria comunidade virtual que teria em si a capacidade de regular a sua atividade. A *web* é encarada como um espaço libertário, sendo que a possibilidade de emergir à parte de um governo, com os seus mecanismos de poder e controlo, estaria sempre presente. Permite a expressão individual, facilita a troca de ideias e propicia o ativismo social e político. No entanto, para além de todos os seus benefícios, também temos o lado negro da *web*, que só é possível nas sociedades democráticas pautadas por valores de liberdade, potenciando a probabilidade de um ataque cibernético. Paradoxalmente, por todas as características das comunicações e atividades *online* é possível mais facilmente rastrear todos os passos e origem das ações.

A quantidade de dados partilhados na internet tem vindo a crescer exponencialmente, sendo que as atividades ilícitas tem também tendência a aumentar neste meio. Estamos a falar não só de atividades de crime organizado, como também de atividades ligadas ao terrorismo, e mais concretamente à incitação ao terrorismo (Barlock, Buffomante e Rica, 2014).

4. Ciberterrorismo

Hoje em dia assiste-se a uma transferência do campo convencional de batalha, onde as ameaças são facilmente identificáveis, para um espaço mais amplo, em que o rosto da ameaça se torna desvanecido na complexidade do ciberespaço. Para os Estados este pode ser um problema ainda maior, devido à cobertura global da internet, o que leva ao incitamento a uma militância extremista e à formação de redes de crime organizado que operam virtualmente. A arma por excelência no ciberespaço consiste no envio de códigos que consigam quebrar os mais variados protocolos de segurança nas redes informáticas. Aqui a obtenção de informação não representa apenas um objetivo concreto, mas verifica-se como a possibilidade de criação de outras vulnerabilidades, nomeadamente, pela expansão da comunicação e dos meios de marketing. Importa frisar que o ciberespaço engloba também um conjunto de canais de comunicação não detetáveis, que quebram todo o tipo de barreiras de segurança, sendo de difícil acesso e monitorização (Martins, 2012).

O terrorismo constitui-se como um processo comunicativo, quer entre os membros dos grupos terroristas, como com o público em geral, criando um sentimento de medo, associado às imagens de violência que tentam transmitir. Por exemplo, através de um atentado os terroristas são emissores de uma mensagem coletiva, para recetores coletivos, com recurso a ações que podem provocar tanto o medo como o fascínio do público.

Hoje em dia o terrorismo assume-se como um espetáculo mediático, corroborando a sua natureza simbiótica com os *media* (Novais, 2012).

É com base nesta dicotomia medo/fascínio que os grupos terroristas conseguem impor a sua ação além-fronteiras, levando ao recrutamento e implementação das suas ideias um pouco por todo o mundo, assumindo-se aqui a internet como uma via essencial para que tal aconteça. O aumento da cobertura mediática não raro resulta numa intensificação das ações terroristas, com vista a influenciar as audiências, por forma a atingir objetivos e alvos tradicionais (Novais, 2012).

Posto isto, podemos falar do conceito de ciberterrorismo, que induz nos Estados e sociedade civil o medo pelo sentimento de deslocalização geoespacial do território para uma rede virtual global. Ao contrário dos *hackers* o terrorista pretende causar impacto no maior número de pessoas possível, envolvendo danos físicos, psicológicos, e potenciando um enquadramento com os ideais que o grupo defende (Martins, 2012).

Do mesmo modo, o ciberterrorismo opera na internet para a obtenção de financiamento que lhe permita levar a cabo as respetivas missões, estando esta tarefa facilitada pela impossibilidade, conforme os meios que usam, de rastrear o dinheiro desde a sua origem até à aplicação dos fundos, uma vez que se munem de operações de branqueamento de capitais e simulação de organizações de caridade, entre outras (Martins, 2012).

Para além disso, o ciberespaço possibilita a troca de informações entre os vários operacionais dos grupos sem a possibilidade destas serem detetados. Torna-se evidente a impossibilidade de se possuir a intenção de o controlar na globalidade por representar o lugar por excelência de liberdade, apesar de operar num novo espaço geopolítico, uma vez que depende de estruturas físicas para operar, sendo que passamos a ter uma clara dependência e interligação entre dois mundos distintos (Martins, 2012).

A garantia de um ambiente de segurança no ciberespaço passa por um equilíbrio das relações internacionais, uma vez que a emergência de novas ameaças que possam colocar em causa o equilíbrio mundial e provocar uma ciberguerra fora do campo de batalha convencional traduz-se num perigo não só para os Estados, mas para toda a Humanidade (Martins, 2012).

O terrorismo ao ser considerado uma técnica à disposição de diferentes grupos terroristas, leva a uma impossibilidade de aniquilação desta forma de combate, fazendo com que os Estados quase não distingam entre os períodos de guerra e paz, vivendo num clima de “guerra permanente” (Pires, 2012).

Claro que um ataque terrorista em grande escala na internet ainda não se concretizou, e a possibilidade disso vir a ser feito torna-se muito reduzida, com o controlo cada vez mais apertado das organizações e grupos de segurança. No entanto, não poderemos considerar as ações terroristas *online*, sobretudo de propaganda e disseminação do medo, bem como a comunicação entre os terroristas, uma forma de conflito³ em si? Para efeitos

3 O conflito designa-se aqui por qualquer ação que ponha em contraponto uma oposição de interesses, sendo que cada uma das partes está ciente da incompatibilidade do seu ponto de vista com outro, mas mesmo assim pretende ocupar uma posição incompatível com a dos outros sujeitos (Pires, 2015).

de consideração de ciberterrorismo referir-nos-emos a qualquer ato, que diretamente ou indiretamente contribua para a prossecução e promulgação do terrorismo, enquanto atividade criminosa, o que inclui o incitamento, o recrutamento, a recolha de fundos monetários, bem como a tentativa de disrupção das democracias ocidentais, pelo incentivo à violência, e ao medo, que põem em causa um dos princípios basilares dos Estados de direito democrático, que é a liberdade. Podemos ainda considerar que a internet se constitui como um meio de preferência para a monitorização tanto de ações militares inimigas, como para um controlo das células dispersas, que atualmente assumem um carácter global.

5. A *Ciberjihad* do Estado Islâmico

O EI começou a usar a internet e os meios de comunicação social como forma de recrutar jovens muçulmanos para as fileiras de combate, sendo que os vídeos de alta qualidade, as revistas *online*, as diversas contas nas redes sociais, contribuíram para uma radicalização cada vez mais exacerbada desse público-alvo, revolucionando a forma como o ciberespaço é usado por grupos terroristas para prosseguir a sua ação e objetivos (Stalinsky e Sosnow, 2014; Bat Blue, 2015; Berton e Pawlak, 2015; Hoffman e Schweitzer, 2015; Pinto, 2015).

A força chave do EI tem sido a capacidade de descentralizar os seus meios de comunicação social, que tem permitido que os seus apoiantes operem nos diversos patamares de informação. No entanto, continua a haver uma unificação da mensagem que é difundida, operacionalizada pelos comandos centrais da organização. Aliás podemos verificar isso pela criação do *Al-Hayat Media Center*, que constitui o canal responsável da coordenação dos meios cibernéticos, tanto de recrutamento como propaganda (Liang, 2015; Stern e Berger, 2015).

O termo *ciberjihad* refere-se então, e no seguimento do que temos vindo a dizer, ao uso de ferramentas tecnológicas, próprias do século XXI, o ciberespaço, a fim de promover a noção de *jihad*⁴ violenta contra os que são classificados como inimigos do Islão. Atualmente, e apesar de não ser um conceito novo, a *ciberjihad* recorre às principais redes sociais como o Facebook, Twitter e Youtube, uma vez que estas plataformas permitem e incentivam a partilha e interatividade, caracterizada por um rápido fluxo de informação entre as pessoas (Stalinsky e Sosnow, 2014; Bat Blue, 2015; Berton e Pawlak, 2015; Hoffman e Schweitzer, 2015; Pinto, 2015).

Isto permite que o auto proclamado EI crie a sua própria marca global no discurso político internacional, tanto no Ocidente, como no mundo muçulmano. Recorre para isso à sua revista *Dabiq* – usa argumentos religiosos e citações provocantes de figuras americanas proeminentes para radicalizar potenciais recrutas baseados no Ocidente – e a

4 O conceito de *jihad* pode significar a luta pela melhoria pessoal sob as leis do islamismo e a luta em busca de uma melhor humanidade, por meio da difusão da influência do islamismo e com o esforço que os muçulmanos devem fazer para levar a religião islâmica a um maior número de pessoas. No entanto, hoje em dia é usada com a conotação de guerra santa, e imposição por meio da força de valores e crenças islâmicas.

inúmeros vídeos e mensagens, que apelam às camadas mais jovens, por se reverem em instrumentos da cultura ocidental para espalharem a sua mensagem. Também a revista torna-se um meio útil na propagação de ações terroristas, espalhando não só a mensagem de Maomé, mas também dando a entender uma demonização do Ocidente, e como preparar as armas necessárias para lutar contra ele, sem ter que se juntar à organização na sua base territorial (Stalinsky e Sosnow, 2014; Bat Blue, 2015; Berton e Pawlak, 2015; Hoffman e Schweitzer, 2015; Pinto, 2015).

Para além disto, a *jihad* cibernética inclui o uso ofensivo do espaço *online* para ataques a *websites*, através da aquisição de contas de membros do governo internacional, *sites* oficiais, informação classificada, e até mesmo contas nas redes sociais, o que se virmos bem acaba por se tornar numa espiral de procura e difusão de informação. O apoderamento de determinadas contas pode, em casos extremos, bloquear o acesso à *web* e inviabilizar a comunicação entre agências de segurança na prossecução de ameaças concretas (Stalinsky e Sosnow, 2014; Bat Blue, 2015; Berton e Pawlak, 2015; Hoffman e Schweitzer, 2015; Pinto, 2015).

Deste modo a ação cibernética do EI foca-se em dois princípios: o primeiro liga-se com a implementação e difusão de uma cultura de terror, por forma a fragilizar as democracias ocidentais no seu princípio básico de liberdade; o segundo com a difusão da sua rede de influência, melhorando a sua imagem – uma vez que a informação partilhada é filtrada por forma a atingir os diversos grupos –, e conseguindo ir além do número real de combatentes que estão efetivamente à sua disposição (Bat Blue, 2015; Berton e Pawlak, 2015; Hoffman e Schweitzer, 2015; Pinto, 2015).

Além de facilitar o fluxo de combatentes estrangeiros, o EI incentiva o fenómeno dos “lobos solitários”, que, inspirados pela organização, mas sem conexão oficial a ela, perpetuam ataques terroristas no Ocidente (Bat Blue, 2015; Berton e Pawlak, 2015; Hoffman e Schweitzer, 2015; Pinto, 2015).

No fundo, o que está aqui em causa é a manutenção do Estado como um Estado de Direito, com obrigações de proteção da sociedade, com base na afetação dos direitos, liberdades e garantias. Como vimos no controlo social de Rousseau, os cidadãos abdicam de uma parte da liberdade em prol do assegurar, por parte do Estado, da segurança coletiva. Ora é neste ponto que uma ação cibernética, por forma a prosseguir uma *ciberjihad*, se torna de extrema eficácia por se relevar um meio difícil de identificação de atores e previsibilidade da ação.

6. Análise Estratégica

Neste ponto, tentaremos uma análise o mais objetiva possível dos pressupostos estratégicos que compõem e devem ser analisados quando falamos no uso do ciberespaço por parte do EI, e por isso não focaremos a nossa interpretação na ideologia que caracteriza o grupo, e que no fundo dá forma à sua ação geral. No fundo, esta parte do trabalho consistirá numa síntese, mais esquemática do que se falou até agora.

Devemos, antes de mais, partir dos conceitos de conflito, guerra e coação, por forma a perceber qual a configuração das ações que temos em análise.

Como já foi dito anteriormente, conflito diz respeito à oposição de dois ou mais pontos de vista. Essas posições tornam-se incompatíveis, na ocupação que cada uma das partes pretende fazer (Pires, 2015). Podemos aqui enquadrar o EI, em contraposição com os Estados ocidentais, em que os interesses de ambos não se coadunam, sendo que os primeiros acreditam na instauração de um califado, em termos globais, o que passa a não ser compatível com os ideais de liberdade e democracia caracterizadores da maioria dos Estados ocidentais, sendo que se coloca ainda a questão da religião e política, uma vez que como grupo terrorista, a subversão política é sempre um dos objetivos do grupo.

Na senda da explicação e da inserção do problema numa questão de conflito, podemos ainda perguntar-nos se este mesmo conflito estará em expansão e escalada, sendo que nesse caso podemos mesmo ponderar se não será uma caso de guerra. No entanto, e segundo a definição do general Abel Cabral Couto (*apud* Pires, 2015) a guerra consiste num afrontamento intencional entre dois grupos ou seres da mesma espécie por forma a afirmarem os seus ideais, que poderá conduzir ao aniquilamento físico do inimigo. No entanto, ao considerarmos o EI não o podemos considerar como um igual dos Estados ocidentais. Não passa de um grupo terrorista, claro que com controlo territorial e um grande poder sobre as massas, tendo na sua área de influência o papel regulador de um Estado. Não obstante a comunidade internacional não deverá legitimar a sua ação pela consideração dos seus objetivos finais, no fundo, como o nome do grupo já indica, a implementação de um Estado Islâmico.

Mas o que nos chama à atenção, independentemente de todas as considerações que possamos fazer, é o caso da coação, que se encontra sempre presente, quer estejamos apenas a falar de um conflito, ou do caso da guerra. Esta pode ser de origem bélica ou não bélica, sendo que nos centraremos na segunda, por ser óbvia a inserção das *open source* neste ponto. Aqui as ações poderão ser de origem económica, o que nos pode levar a pensar no papel do grupo em termos de financiamento através dos meios internacionais, recorrendo para isso ao ciberespaço, como meio de extorsão e criação de “empresas” virtuais, que tornam difícil o rastreamento de fundos; por outro lado, ações psicológicas que permitem ao grupo a conquista de adesão, através dos meios de propaganda, bem como descredibilizar a ação do Ocidente face ao que consideram ser os chamamentos de Maomé; por último um enquadramento político diplomático que pretende isolar o adversário na legitimação da sua ação, bem como destabilizá-lo pela implementação do medo na maioria dos cidadãos, pela imprevisibilidade e “terror” dos seus atos.

Depois de feitas estas primeiras considerações seguimos para uma análise dos pressupostos estratégicos, que de forma menos esquematizada já foram sendo apontados ao longo do texto.

Nas várias perspetivas sobre a estratégia há, maioritariamente, uma referência aos meios militares, com a arte de dirigir as tropas, quando a decisão se encontra ao mais alto nível, sendo que quando o nível político se confunde com o estratégico, tem que ser prosseguida uma direção estratégica esclarecida (Pires, 2014). No entanto, tentaremos libertar-nos da dimensão militar e pensar na estratégia como uma atividade orientada, em ambiente hostil, para a aquisição de objetivos disputados, o que nos leva a crer que nem

todas as partes lançarão mão de meios militares, e como verificamos neste caso a internet constitui-se como uma arma tão ou mais poderosa que outros meios. Nesta definição falta a questão do conflito, que poderá estar mascarado, mas que tem que estar sempre presente, tal como a política que fundamenta a estratégia, para que possamos falar deste conceito. No fundo, estamos perante o conceito de estratégia total (Martins, 1983).

Assim, podemos nos focar nas divisões da estratégia numa tentativa de caracterização da ação do EI. Quanto à forma de coação teremos uma estratégia total, uma vez que abre mão de todos os mecanismos à sua disposição, quer sejam gerais, quer particulares, verificando-se intenções políticas, económicas, psicológicas, e até mesmo militares. Claro que no caso da *ciberjihad* este último ponto não ganha forma, mas os restantes, como vimos no capítulo anterior são formas primordiais de atuação. Neste caso concreto, e tendo em atenção a preparação e utilização da força temos uma estratégia sobretudo operacional, uma vez que baseia a sua ação na perceção do uso dos meios existentes para alcançar os seus objetivos. Claro que também podemos aqui pensar em termos de estratégia genética, ou seja, pensar nos meios a usar a longo e médio prazo por forma a fazer face às ameaças previstas, uma vez que sabemos que o uso da internet se torna viral e não tem consequências apenas no imediato, sendo que mesmo com uma ação contrária dos Estados, a informação publicada estará disponível para consulta futura. Por fim, quanto aos meios de ação é claramente uma estratégia indireta, em que os meios militares têm apenas um papel auxiliar, e neste caso o ciberespaço designa-se como primeira fonte de combate, sem recurso à violência direta (Pires, 2015).

Por fim, temos que proceder a uma delimitação da estratégia, tendo em conta os pressupostos que estivemos a analisar. Assim, o objeto passa a ser qualquer situação de conflito, neste caso cibernético, que pela coação tenta derrubar os pressupostos do inimigo. Neste caso, através da propaganda e dos diversos ataques virtuais, há uma tentativa de subversão do Ocidente aos valores islâmicos. Claro está que os meios se vão extrapolar para além dos militares, passando os meios não tangíveis a ser usados como uma fonte excecional, agora não apenas pelos Estados, mas também por qualquer um, ou seja qualquer grupo com uma intenção contrária manifesta e aplicada, contra os pressupostos dos Estados de Direito. Os objetivos são fixados pela política, sendo que a estratégia não existirá sem a política, sendo esta a definidora de todo o processo. Assim a política do EI será a criação de um califado, através da expansão territorial, subvertendo os princípios ocidentais aos princípios islâmicos, fazendo-se governar pela *sharia* (lei islâmica).

Resumidamente, e segundo o general Abel Cabral Couto: “a estratégia é a ciência e a arte de desenvolver e utilizar, com o máximo de rendimento, as forças morais e materiais de um Estado ou coligação, a fim de se atingirem objetivos fixados pela política, e que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política.(...) Aqui temos portanto a caracterização da atividade (ciência e arte), a dos objetivos (objetivos fixados pela política), a dos meios (morais e materiais), a do ambiente hostil (suscetíveis de poder suscitar a hostilidade), a dos atores (Estado, coligação, outra vontade política). (...) O papel da política reside, sobretudo, na escolha dos fins e do quadro de ação, e releva em grande parte de elementos subjetivos; o papel da estratégia é fundamentalmente a escolha

dos meios e caminhos para se atingirem alguns desses fins, e releva de um raciocínio que deve ser essencialmente objetivo” (*apud* Martins, 1983).

Apesar da afirmação anterior, julga-se ser mais correta a inserção da estratégia como arte e não como ciência, uma vez que esta última, e segundo Castex (*apud* Martins, 1983), evoca a noção de certeza absoluta, sendo que a arte implica um campo infinito de aplicações, ainda que não desprovidas de regras, que é o que verificamos quando falamos na ação de qualquer grupo, principalmente, se tivermos em conta que estamos a considerar a ação humana e por isso a imprevisibilidade tem que ser colocada num patamar de destaque.

É ainda importante referir a questão da tática como a aplicação da estratégia no detalhe da ação. Conforme Clausewitz, “a tática organiza e dirige a ação nos combates, enquanto a estratégia liga os combates uns aos outros para atingir os fins da guerra” (*apud* Martins, 1983). Ora se considerarmos como terrorismo a ação no ciberespaço do EI, e se o terrorismo, como nos diz Nuno Lemos Pires, é uma técnica, então a ação virtual passa a ser a aplicação efetiva da estratégia de controlo e coação do EI, numa tentativa de complementarização da sua ação militar, mais circunscrita territorialmente, com o objetivo estratégico de difusão da mensagem islâmica, levando a uma subversão dos Estados ocidentais, e por conseguinte uma operacionalização global da *jihad* e do califado.

7. Conclusão

Com este trabalho pretendeu-se uma abordagem holística considerando o uso dos *media*, mais propriamente o ciberespaço, na ação de grupos terroristas, neste caso o EI, na prossecução da *jihad* e na apropriação de uma estratégia de controlo e coação dos princípios dos Estados de Direito ocidentais.

Verificámos que esta é uma forma aparentemente legitimada pelo próprio conceito de ciberespaço, e portanto de liberdade de expressão, publicação e divulgação de informação através do que são as *open sources*.

Já não podemos olhar para o EI como um grupo territorialmente circunscrito e temos que pensar na sua atuação em termos macro, ou seja, considerar todas as variáveis em causa, por forma a ter um planeamento de combate efetivo e eficaz.

Conseguimos também demonstrar a variedade de campos de aplicação de uma atividade virtual do grupo, o que nos leva a pensar nos fundamentos estratégicos a analisar, tendo em conta que não estamos perante um Estado legitimado internacionalmente, mas que se proclama e desenvolve esse papel, sobretudo nos territórios por ele controlados. Aliás o discurso internacional fala mesmo em “Guerra ao Terror” quando se refere à luta contra este tipo de grupos, o que de certa forma nos leva a pensar na verdadeira legitimidade da sua ação.

Por outro lado, torna-se preocupante a facilidade com que a internet é invadida pelo grupo, facilitando assim as tarefas de recrutamento, propaganda, financiamento, obtenção de informação e comunicação. Não é de estranhar que uma grande parte dos combatentes do EI sejam ocidentais convertidos ao islamismo, que se deslocaram para as zonas de combate. No entanto, o que deveria de facto preocupar os Estados é a ação que a

informação divulgada tem nos próprios nacionais, criando o medo, mas também incitando à violência e ao cometimento de ações terroristas em nome do grupo, que de certo modo se torna mais difícil de controlar, por serem ações isoladas, sem vinculação direta a este, mas com ligação à sua base ideológica.

Assim, a exploração das *open source* poderá constituir-se como um instrumento de apoio às decisões e ações do governo, levando à prossecução de políticas públicas de combate ao terrorismo, devidamente fundamentadas e aplicadas conforme as necessidades da problemática em causa. A descentralização do grupo é cada vez mais evidente, e esta forma de informação poderá ser crucial na procura de meios e conhecimentos necessários para uma diminuição da sua ação.

Claro está que o terrorismo ao ser uma técnica, como referimos, não poderá ser totalmente aniquilado, muito menos quando falamos em ciberterrorismo, que para além dos meios visíveis do ciberespaço, opera também na *dark web*, impossível de controlar, sendo este meio usado proeminentemente para as comunicações entre os membros globais do EI e o seu comando central. Contudo o seu impacto e as ações que leva a cabo poderão ser minimizadas e contidas, por forma a circunscrever o fenómeno a zonas controláveis.

É nossa convicção que as políticas internacionais devem ter em linha de conta todos os pressupostos aqui enunciados, consagrando a sua ação não em termos individuais, mas numa coligação de esforços entre as várias organizações internacionais.

Referências

- Barlock, S.; Buffomante, T. e Rica, F., 2014. Cyber Security: it's not just about technology – the five most common mistakes. *KPMG*. Disponível em <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/05/cyber-security-not-just-technology.pdf>.
- Bat Blue, 2015. Terror Goes Cyber: The Cyber Strategies and Capabilities of Al Qaeda, ISIS, Al Shabaab, and Boko Haram. *Bat Blue Special Report*, April 2015. Disponível em Bat Blue Networks: http://www.batblue.com/wp-content/uploads/2015/04/BatBlueReport_TerrorGoesCyber.pdf.
- Benavides, E. Ben, 2009. *Targeting Tomorrow's Terrorist Today (T⁴). Through Open Source Intelligence (OSInt)*. Disponível em http://sttpml.org/wp-content/uploads/2014/04/T4-Targeting-Tomorrows-Terrorist-Today-8871_Targeting-Tomo.pdf.
- Berton, B. e Pawlak, P., 2015. Cyber Jihadists and their web. *Brief ISSUE 2*, January. EU Institute for Security Studies. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_2_cyber_jihad.pdf.
- Caldas, A. e Freire, V., 2013. Cibersegurança: das Preocupações à Ação. *Working Paper 2*, Instituto da Defesa Nacional. Disponível em http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/Working_Paper_2_Ciberseguranca.pdf.
- Clemente, D., 2013. Cyber Security and Global Interdependence: What is Critical? *Chatham House*, February. Disponível em https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Security/0213pr_cyber.pdf.

- Fernandes, J. P. T., 2012. Utopia, Liberdade e Soberania no Ciberespaço. *Nação e Defesa*, n.º 133, pp. 11-31.
- Hoffman, A. e Schweitzer, Y., 2015. Cyber Jihad in the Service of the Islamic State (ISIS). *Strategic Assessment* 18(1).
- Lerner, K. L. e Lerner, B. W., eds., 2004. *Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security*. The Gale Group.
- Liang, C. S., 2015. Cyber Jihad: Understanding and Countering Islamic State Propaganda. *GCSP Policy Paper* 2015/2. Geneva Centre for Security Policy.
- Martins, M., 2012. Ciberespaço: uma Nova Realidade para a Segurança Internacional. *Nação e Defesa*, n.º 133, pp. 32-49.
- Martins, R. F., 1984. Acerca do Conceito de Estratégia. *Nação e Defesa*, n.º 29, pp. 97-126.
- Mateos, C. J., 2015. Why is OSENT a key point of a CSIRT?. Disponível em <http://redborder.net/osint-a-key-point-of-a-csirt/>.
- Novais, R. A., 2012. *Media e (Ciber)Terrorismo*. *Nação e Defesa*, n.º 133, pp. 89-103.
- Pallaris, C., 2008. Open Source Intelligence: a Strategic Enabler of National Security. *CSS Analyses in Security Policy*, 3(32), pp. 1-3.
- Perl, R. e Malisevic, N., 2013. "A Comprehensive Approach to Cyber Security – Trends, Challenges and the Way Forward". In: J. J. Le Beau, ed., *The Dangerous Landscape: International Perspectives on Twenty-First Century Terrorism; Transnational Challenge, International Responses*. Garmisch-Partenkirchen/Partnership for Peace Consortium.
- Pinto, N. T., 2015. Os Combatentes Portugueses do "Estado Islâmico". Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Pires, N. L., 2015. *A Ação Coerciva: Formas de Coação e sua Caracterização. Processos de Decisão Estratégica*. Documentação de apoio à formação. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Pires, N. L., 2014. Liderança e Estratégia: As Guerras Púnicas (265-146 A.C.). In: L. Barroso e L. Escorrega, eds., *Estudos de Homenagem Abel Cabral Couto*. Lisboa: IESM, pp. 293-312.
- Pires, N. L., 2012. Terrorismo, uma tecnologia “off the shelf”. *Dragões d'Entre Douro e Minho*, n.º 33.
- Polanchich, J., 2015. OSINT alone does not equal threat Intelligence. *Security Week* [online], April 27. Disponível em <http://www.securityweek.com/osint-alone-does-not-equal-threat-intelligence>.
- Randol, Mark A., 2009. Homeland Security Intelligence: Perceptions, Statutory Definitions, and Approaches. *Congressional Research Service*, January 14. Disponível em <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/r133616.pdf>.
- Stalinsky, S. e Sosnow, R., 2014. From Al-Qaeda To The Islamic State (ISIS), Jihadi Groups Engage in Cyber Jihad: Beginning With 1980s Promotion Of Use Of 'Electronic Technologies' Up To Today's Embrace Of Social Media To Attract A New Jihadi Generation. *M. E. M. R. I., Inquiry & Analysis Series No. 1136*, November 19. Disponível em The Middle East Media Research Institute (MEMRI): <https://www.memri.org/reports/al-qaeda-islamic-state-isis-jihadi-groups-engage-cyber-jihad-beginning-1980s-promotion-use-0>.
- Steele, R. D., 2009. "Open Source Intelligence". In: L. K. Johnson, ed., *Handbook of Intelligence Studies*. London: Routledge, pp. 129-147.

- Stern, J. e Berger, J. M, 2015. *ISIS: The State of Terror*. New York: Harper Collins Publishers.
- Schaurer, F. e Störger, J., 2013. The Evolution of Open Source Intelligence (OSINT). *Intelligencer*, Journal of U.S. Intelligence Studies, 19(3), pp. 22-37.
- U. S. Department of the Army, 2012. *Open-Source Intelligence*. Headquarters, Department of the Army, 10 July 2012. Washington, DC: Army Techniques Publication. Disponível em <http://deep-web.org/wp-content/uploads/2012/09/atp2-22-9.pdf>.
- U. S. Department of Commerce, 2011. *Cybersecurity, Innovation and the Internet Economy*. The Department of Commerce, Internet Policy Task Force, June 2011. Disponível em https://www.nist.gov/sites/default/files/documents/itl/Cybersecurity_Green-Paper_FinalVersion.pdf.

Ameaças Transnacionais

Afonso Mourato Nabo, Ricardo Marques Silva e Smith Lima Mendes

As ameaças transnacionais instigaram mudanças profundas na conjuntura internacional, com o fim da Guerra Fria o mundo do ponto de vista geopolítico deixou de ser bipolar, apresentando tendências multipolares. A ameaça, que estava bem definida desapareceu, dando lugar a múltiplos riscos e perigos.

Atualmente o conceito de segurança alargou-se a domínios como a política, economia, diplomacia, transportes, comunicações, ambiente, entre outros, procurando responder a riscos e ameaças, em que a vontade e os interesses particulares dos diferentes atores se manifestam neste ambiente. A segurança também modificou o seu valor, passou de uma segurança de proteção dos interesses vitais ameaçados por um inimigo comum e previsível, para uma segurança orientada para riscos diversos, mais difusos na forma e na sua origem, e onde a imprevisibilidade aumenta as condições para a eclosão de conflitos em espaços e com atores inesperados.

Para a ONU, existem seis grandes ameaças transnacionais com as quais a comunidade internacional deve estar preocupada, agora e nas próximas décadas: ameaças económicas e sociais – onde se incluem a pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental; conflitos entre Estados; conflitos internos, incluindo a guerra civil, o genocídio e outras atrocidades em larga escala; as armas NBQ; o terrorismo e o crime organizado transnacional. Estas ameaças transnacionais constituem uma preocupação crescente à defesa e à segurança dos Estados, uma vez que podem alterar momentos de estabilidade.

No caso do terrorismo não tem existido consenso na definição do conceito entre analistas políticos, estudiosos e homens de estado. Porém, nos últimos anos, este fenómeno tem tido dimensões diferentes como o ciberterrorismo, ecoterrorismo e bioterrorismo.

O crime transnacional organizado constitui uma verdadeira ameaça à segurança dos Estados, uma vez que explora os pontos que oferecem menor resistência através da corrupção, e tem impacto direto na economia, dado que os negócios movimentados pelo tráfico de armas, drogas, seres humanos, corrupção e lavagem de dinheiro, entre outros, atingem valores a rondar os 870 mil milhões de dólares por ano (UNODC, 2012).

A importância económica do crime organizado transnacional afeta a política e a economia de várias regiões do mundo. Devido às tecnologias de transporte, comunicação e transmissão de dados que existem atualmente, o planeamento do crime é feito num lugar, as ações acontecem noutro, os resultados ocorrem noutro e ainda, a lavagem de

dinheiro é feita através de instituições financeiras de outra parte do planeta. Desta forma, existem grandes dificuldades no combate a este fenómeno.

Os conflitos e guerras continuam latentes no globo, a Primavera Árabe e a sua repercussão têm tido inúmeras consequências para a Europa, desde a crise dos refugiados, ao terrorismo e à saída do Reino Unido da UE. O 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América e a posterior invasão do Iraque marcaram de forma trágica o fenómeno transnacional da ameaça e simultaneamente a segurança dos Estados.

Neste novo quadro, o conceito de segurança registou alterações fundamentais: deixou de ser exclusivamente a segurança dos Estados, passando a importar também a segurança das pessoas num quadro de segurança humana e a resposta a riscos, ameaças e conflitos transnacionais passou a basear-se, essencialmente, na cooperação internacional num quadro de segurança cooperativa.

Devido à globalização, a permeabilidade das fronteiras foi ampliada. O seu conceito hoje é flexível, o que impõe aos Estados soberanos um novo tipo de entendimento da sua inserção na comunidade internacional.

A resposta a esses desafios passa pela conceptualização de uma nova legitimidade para intervenções, impondo forçosamente a definição dos mecanismos nacionais e internacionais com capacidade para garantir a paz e a estabilidade internacional e de permitir aos atores com responsabilidade na sociedade internacional uma orientação inequívoca da sua ação. A preocupação com o estabelecimento desses mecanismos reguladores, ou para poder acorrer às situações de instabilidade, de forma a reduzir as suas consequências, conduziu a diversos projetos no domínio da procura da garantia da segurança e estabilidade internacional, competindo à ONU o papel primordial, assim como às organizações regionais (em conformidade com a própria Carta da ONU), as quais são referência na área Euro-Atlântica, a NATO e a OSCE.

A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto defesa é a atividade efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado. No entanto, não há ainda doutrina assente relativamente aos conceitos de Segurança e Defesa Nacional.

Frequentemente a segurança e a defesa têm sido usadas como realidades coincidentes, o que não é correto. Elevado grau de segurança pode ser alcançado com poucos recursos ou instrumentos mínimos de defesa. É a situação de muitos Estados europeus que, apesar do desinvestimento na defesa, mantêm um grau de segurança elevado. Essa situação é possível porque foram criadas alianças e celebrados tratados entre Estados, e é demonstração da importância da segurança cooperativa.

Porém, o mundo ocidental encontra-se perante um dilema a resolver no futuro próximo: queremos ser um Ocidente que acolhe os migrantes e deslocados de guerra ou um Ocidente xenófobo e com muros?

A Hungria continua a construir muros anti-imigração. O seu Primeiro-ministro, Viktor Orban, tem sido o rosto da política anti-imigração na Europa, que a cada dia que passa ganha mais seguidores e mais aliados dentro dos membros da União Europeia, sendo que países como a Hungria, França e a Áustria tem criticado incessantemente a

política de abertura de fronteiras da Alemanha. Para estes países esta migração em massa de refugiados, põe em perigo a segurança da Europa, relacionando a migração dos refugiados com o aumento crescente do terrorismo na Europa.

Em França, na chamada “Selva de Calais”¹, uma cerca elevada não permite a passagem de pessoas que querem fazer a travessia. A Macedónia ergue um muro na fronteira com a Grécia, o mesmo faz a Áustria na sua fronteira com a Itália e a Hungria para impedir a passagem ou a entrada dos refugiados pelas suas fronteiras.

As ameaças transnacionais, especialmente as novas formas de terrorismo, pela sua natureza aleatória e assimétrica, pelos elevados níveis de destruição que podem provocar e pelas dificuldades de prevenção, dissuasão e combate que colocam, têm atualmente um carácter diferenciado no plano da segurança.

Na obra *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global* de Teresa Rodrigues e João Vieira Borges, as ameaças, na sua esmagadora maioria, serão multifacetadas, produzindo “guerras híbridas”. A utilização da “informação”, – novo elemento essencial de combate –, surgirá sempre como componente destacada de qualquer feixe de ameaças, envolvendo conflitos internos e externos. Muitas vezes será mesmo o fator decisivo em termos dos efeitos que as ameaças produzem.

1. Pobreza, Doenças Infeciosas e Degradação Ambiental

Muitos dos perigos que o mundo enfrenta não estão à vista. Problemas como a guerra, o terrorismo ou qualquer outro tipo de crime estão à vista de todo o mundo, e são diariamente tema em qualquer noticiário, programa televisivo, jornal ou até “conversa de café”. Todos ficamos indignados com os ataques terroristas, chocados com a destruição causada pela guerra, impressionados com o poder das armas de destruição maciça e preocupados com o crime que diariamente nos rodeia. Mas será que vemos tudo?

Atualmente, temas como a pobreza, as doenças e a degradação ambiental não passam despercebidos, mas hoje em dia o cidadão não deixa passar (quase) nada despercebido e a tendência é para que cada vez menos assuntos sejam ignorados. A democracia e a globalização trouxeram isto mesmo: não há “assuntos-tabu”, quase todo o mundo pode ter acesso em poucos minutos a qualquer tipo de informação, seja ela mais antiga ou de última hora. Contudo, certos problemas, por não serem tão visíveis, tão palpáveis, são por vezes colocados em segundo plano, mas não deixam de ser tão perigosos para o mundo como aqueles relacionados com os tipos de violência acima mencionados.

Façamos uma comparação: não só sabemos que a guerra existe, como podemos verificar isso diariamente, em muitos casos não presencialmente, mas através dos meios de informação, que têm um peso enorme na formatação das nossas ideias. Em relação à pobreza, sabemos que esse problema está bem presente na sociedade, até podemos constatar-lo presencialmente, mas infelizmente por ser tão omnipresente, é visto como algo “normal”. Isto é muito perigoso, porque a partir do momento em que entramos num regime de aceitação de fenómenos tão graves como este, estamos a ignorar as consequên-

1 Zona de passagem de refugiados entre a França e o Reino Unido.

cias que este problema traz. Por esta razão é que a pobreza é um fenómeno que, não passando despercebido, é subalternizado na nossa sociedade.

No que toca ao problema da degradação ambiental, este tem sido um tema amplamente discutido ao longo das últimas décadas, com diversas cimeiras a terem lugar e diversos acordos assinados. Um dos últimos a ser assinado, em 2016, foi o Acordo de Paris sobre o clima, considerado inédito devido à grande diversidade de países a participarem nesse acordo bastante ambicioso. Como vemos, este é também um tema que não passa despercebido, mas a degradação ambiental é algo que não presenciamos no nosso dia-a-dia. É verdade que sabemos quais são as grandes fontes de poluição e destruição do ambiente, também é verdade que podemos assistir ao funcionamento de grandes centrais industriais, à destruição de *habitat* natural, mas o processo de degradação ambiental não é algo que se veja a olho nu, não é um processo repentino. É um processo gradual, não observável em tempo real, mas sim ao longo dos anos, décadas ou séculos. No entanto, se o processo de destruição é lento, o processo de reconstrução ainda mais o é, podendo até ser irreversível em alguns casos.

Tal como o fenómeno da pobreza, este fenómeno não é ignorado, mas é desvalorizado. Por exemplo, o uso de armas nucleares é muito criticado, não só pela destruição que causa, mas também pelo seu potencial poluente. Por outro lado, o lançamento de um qualquer objeto na rua também contribui para a degradação ambiental, mas a importância dada a este ato não é tão grande, pois não é possível comparar uma lata de refrigerante a uma arma nuclear. Mas há só uma lata de refrigerante deixada nas ruas deste planeta? Claro que não. Todos os dias, milhões de objetos poluentes são lançados nas ruas, mas como vemos cada um destes atos de forma isolada, acabamos por desvalorizar. Isto não deixa de ser perigoso, pois desta forma acabamos por não relevar um ato que multiplicado inúmeras vezes, contribui tanto para a destruição do nosso planeta como as armas nucleares. Tudo isto contribui para a degradação do ambiente. Não basta só reconhecer que o problema existe e prevenir atos de maior escala, é necessário perceber que os mais pequenos atos, todos juntos acabam por ser enormes.

Se há ameaças que passam claramente despercebidas são as doenças infecciosas. Não só passam despercebidas como são muitas vezes ignoradas. Ao contrário da pobreza e da degradação ambiental, que na maioria das vezes não são causas de morte diretas, as doenças infecciosas são. Representam um dos maiores perigos para o ser humano, pois este está constantemente exposto não só a acidentes, como também a milhões de vírus e bactérias portadoras de todos os tipos de doenças e infeções. Este é um perigo quase invisível. Não é possível saber onde estão presentes bactérias e vírus, nem as pessoas infetadas estão rotuladas como “infetadas”. Aliás, muitas pessoas afetadas por estas doenças desconhecem-no. Resta ao ser humano adotar um comportamento preventivo, pois ao menor deslize, poderá ser tarde de mais.

Apesar de tudo, a prevalência de doenças infecciosas nos países desenvolvidos não é tão alta, sobretudo quando comparado com os países do terceiro mundo, que contribuem enormemente para a propagação destas doenças. Países onde as condições de saúde e a sensibilização para estes casos é menor têm uma probabilidade maior de ser mais afeta-

dos. Segundo dados da OMS de 2015, 36,7 milhões de pessoas vivem com HIV/SIDA, sendo que 70% são da África Subsaariana. Relativamente à tuberculose, foram registados 9,6 milhões de novos casos em 2014 e morreram 1,5 milhões nesse ano. Uma em cada três mortes de pessoas infetadas com HIV é causada pela tuberculose, sendo estas as duas doenças mais mortíferas a nível mundial (OMS, 2015).

Perante todos estes perigos, resta tomar uma atitude preventiva, principalmente no que toca ao fenómeno da degradação ambiental e das doenças infecciosas. No que toca ao fenómeno da pobreza, é dever dos líderes mundiais, nomeadamente os Chefes de Estado e seus Governos em cada país, adotar medidas que protejam os mais desfavorecidos. A diferença existirá sempre, mas é necessário tratar os cidadãos com dignidade. É necessário propiciar as mínimas condições a todos os cidadãos. É inconcebível que 1% da população mundial (cerca de 70 milhões de pessoas) tenha a mesma riqueza que os outros 99% (BBC, 2016). É também altamente preocupante que 800 milhões de pessoas vivam em pobreza extrema (Banco Mundial, 2016).

Considerando que a erradicação da pobreza pode ser utópica, pelo menos no mundo em que vivemos, os Estados, no entanto podem e devem adotar medidas para reduzir este fenómeno. A primeira armadilha para o *status* da pobreza é a contínua existência de guerras, é necessário reduzir drasticamente o número de conflitos no globo, de forma que as nações mais pobres possam finalmente prosperar; diminuir a dependência de recursos naturais, como petróleo e diamantes por parte de alguns países sendo necessário que diversifiquem a sua economia; combater ativamente a corrupção, com medidas fiscais mais apertadas, e punindo a má governação, colocando no poder pessoas experientes e capazes de lidar com este fenómeno².

Todos estes problemas podem ser combatidos se as ONG, as agências reguladoras e outras instituições internacionais entrarem em ação para tentar reverter este flagelo. O estímulo à exportação de bens através do estabelecimento de acordos comerciais que beneficiem estes países e a atração de capital externo e a criação de mecanismos para travar a fuga de capitais dos próprios países também são ações a ter em conta no combate à pobreza que atormenta de forma devastadora os países mais pobres (Collier, 2007).

No quesito das doenças infecciosas e a degradação ambiental, problemas que não estão indissociáveis, os Estados devem garantir o desenvolvimento sustentável, prejudicando cada vez menos o ambiente, garantido equidade na distribuição de recursos e igualdade de oportunidades para todos. É urgente libertar o potencial criativo da sustentabilidade, usando toda a técnica, ciência e sabedoria que o ser humano possui e desenvolveu ao longo dos tempos. Para isso é preciso que as escolas incluam o homem no ambiente, e o estudem e respeitem enquanto homem nas suas liberdades e diferenças (Rodrigues, 2009).

Na nossa opinião o combate a doenças infecciosas e a degradação ambiental, passa também por: aumentar a produção e a venda de carros elétricos e estabelecer um prazo a nível mundial para que os carros poluentes sejam retirados de circulação, pois a poluição

2 Os golpes de Estado também contribuem muito para o empobrecimento de um país (Collier, 2007).

aumenta a incidência de doenças; diminuir a quantidade de lixo nos aterros sanitários e diminuir o lixo eletrônico, criando mecanismos de destruição dos diferentes lixos mais eficientes e menos poluentes; subsidiar ativamente os países mais pobres para que erradiquem de forma célere doenças como a tuberculose, cólera, ébola, e outras doenças que persistem em matar em grande escala nesses países.

2. Conflitos entre Estados

Thomas Hobbes, filósofo do séc. XVII, autor da obra *Leviathan*, escreveu: “O estado natural do Homem... é um estado de guerra de todos contra todos” (Hobbes, 2010). Esta é uma afirmação muito forte e pessimista. Será possível que o Homem só saiba viver em constante conflito? As opiniões dividem-se. Contudo, é inegável que o Homem, desde a sua existência, nunca viveu em constante paz. É verdade que não só nos dias de hoje, como no passado, se pode admitir que a “paz relativa” tenha existido, de forma constante, em vários pontos do globo. Mas nunca existiu paz em todo o mundo.

Podemos pôr em causa se para haver paz basta não haver guerra, pois o conflito armado não é a única forma de conflito. A guerra psicológica, apesar de não consistir em confrontos armados, também é uma forma de conflito, já que as partes apostam no uso das suas armas e do seu suposto poderio para se intimidarem. Temos como exemplo notável o que aconteceu durante a Guerra Fria, em que tanto os EUA como a URSS, desenvolveram a sua tecnologia de tal forma que lhes permitiu criar um arsenal de armas altamente destruidoras. Estas armas não chegaram a ser, de facto, postas à prova, pois ambas as partes apostaram principalmente numa estratégia de intimidação, tirando proveito em primeiro lugar de serem consideradas superpotências, países altamente poderosos a todos os níveis. Tiraram também proveito de falsas informações que eram passadas de parte a parte, passadas com o objetivo de iludir o opositor. Por fim, apostaram em usar outros países para se confrontarem. Cada uma das superpotências apoiava os seus aliados nas suas guerras, mas nunca se enfrentava diretamente, fazendo guerra por procuração.

Porque não chamamos a isto verdadeira paz? Para haver uma verdadeira paz ela tem de ser global e não apenas regional. As guerras que acontecem durante este período têm como intervenientes, países que a nível interno são minimamente estáveis, ou seja, países onde existe “paz”, logo esses países contribuem também para que não haja paz noutras partes do mundo. São parte ativa e interessada em determinadas guerras que acontecem e que estão neste momento a decorrer. Ao tomarem parte, acabam também por se pôr em causa a eles próprios, pois poderão ser vítimas de qualquer tipo de retaliação, seja ele na forma de atentado terrorista ou até mesmo de declaração de guerra. Portanto, podemos admitir que um Estado ou qualquer outro grupo, apesar de internamente estável, não está em paz ou não contribui para que haja paz a partir do momento em que é interveniente num conflito, nomeadamente numa guerra, seja ela de grande ou pequena escala.

Exemplo disto é a guerra na Síria, em que o Governo é ameaçado pelas forças da oposição, mas também por forças exteriores, nomeadamente países como EUA e Turquia. Mas também é apoiado por forças exteriores, nomeadamente Rússia e Irão. É uma guerra que conta, não com dois blocos a oporem-se, mas múltiplos blocos, cada um com

diferentes interesses, quer eles sejam territoriais, religiosos, políticos ou económicos. Esta não é uma guerra que vem quebrar um período de relativa paz após a Guerra Fria, mas tal como muitas outras que, entretanto, tiveram lugar e acabaram vem comprovar a ideia de que não há uma verdadeira paz no mundo, nem as grandes potências a nível mundial se abstêm de participar nestes confrontos. A toda a hora há interesses geopolíticos em jogo de forma a conseguir algum benefício e até para se sobrepor às suas ameaças mais diretas, que normalmente estão em blocos opostos.

Outros exemplos de conflitos a acontecerem atualmente são a tensão entre Coreia do Norte e Coreia do Sul, com a Coreia do Norte a realizar múltiplos testes nucleares, numa tentativa de intimidar a Coreia do Sul, mas também os EUA. Há igualmente uma grande tensão no Médio Oriente entre a Arábia Saudita e o Irão, que se colocam em lados opostos na guerra civil na Síria, após um ataque por parte de um grupo iraniano à embaixada da Arábia Saudita em Teerão.

No início foi colocada a questão: será que o Homem só sabe viver em constante conflito? Esta é uma pergunta bastante ambiciosa, quase impossível de responder, pois não viveremos tempo suficiente para poder concluir que o Homem sempre viveu em constante conflito. Tal implicaria, como a afirmação sugere, viver para sempre. Assim, podemos dizer “poderá ser possível presenciar um período de paz absoluta”. Não é impossível, mas nunca aconteceu. Pedir paz absoluta é pedir que todas as mentes deste mundo pensem de igual forma, que não haja fronteiras entre países, que não haja diferentes etnias, religiões e ideologias. É possível haver paz, mas nunca o ser humano viveu sem conflito.

John Locke, filósofo e físico do século XVII, autor da obra *Ensaio Acerca do Entendimento Humano*, escreveu: “A humanidade... sendo todos iguais e independentes, ninguém deve magoar o outro na sua vida, saúde, liberdade e posses” (Locke, 2008). Em relação a Hobbes, Locke apresenta não uma visão mais positiva, mas menos conformada. Enquanto Hobbes se conforma, dizendo que o ser humano está destinado a confrontar-se eternamente, Locke tem esperança na humanidade. Podemos compreender a visão de Hobbes, mas não temos todos a mesma esperança de Locke? Seria o melhor para o bem da Humanidade.

Terminar uma guerra é um processo extremamente complicado, que geralmente só acontece quando uma das partes derrota a outra, quer em termos militares ou económicos. Segundo os autores realistas, as partes intervenientes numa guerra civil procuram sempre manter uma boa relação entre custo-benefício, acima de tudo. Por outro lado, os autores construtivistas pensam que as partes intervenientes lutam por valores e ideais, que por sua vez não são negociáveis. Por esta razão, a última visão é mais pessimista, já que não prevê a saída da guerra de uma maneira negociada.

Para pôr fim a uma guerra sem grandes prejuízos e com alguns benefícios para ambas as partes, seria necessário que estas abrissem mão dos seus objetivos e dos seus mecanismos de defesa e trabalhassem para chegar a uma união. Após um acordo de cessar-fogo, os adversários não poderiam reter os seus exércitos, o que dificultaria a cooperação. As guerras têm tendência para continuar porque as partes, muitas vezes, não aceitam o

desarmamento, muito por causa do facto de se sentirem mais vulneráveis *a posteriori*. Para além disto, é preciso fazer ver às partes que há formas melhores de disputar o poder do que através da guerra. Uma parte importante deste processo é tornar o conflito um pouco mais político, que apele ao diálogo, em detrimento da sua matriz violenta. É importante também uma cooperação, não só entre os dois países, como também a nível internacional, para que possa haver estabilidade. Essa cooperação pode manifestar-se na forma da criação de um organismo internacional que sirva de moderador, não só para equilibrar os conflitos, mas para evitá-los acima de tudo.

3. Terrorismo

Após os massacres do *Charlie Hebdo*, em Paris, e dos ataques em Bruxelas, a Europa passou a viver num clima de estado de sítio permanente. O medo e as medidas securitárias que haviam desaparecido após a Segunda Guerra Mundial voltaram a assombrar os europeus.

O autoproclamado Estado Islâmico (EI) ataca o centro e o coração da Europa com uma facilidade tremenda. Bruxelas, a capital da Europa e cidade que acolhe a sede da NATO e das principais instituições europeias, viveu dias de terror perante uma inoperância total das forças policiais.

Os ataques de Paris revelaram uma nova forma de atuar dos terroristas, que conseguiram em certos momentos fazer uma guerrilha urbana contra as forças francesas, matando 12 pessoas, incluindo uma parte da equipa do *Charlie Hebdo* e dois polícias franceses. Expuseram a nu desta forma as fragilidades das forças europeias em lidar com este fenómeno crescente, que não vem de fora da Europa, mas de dentro.

Perante esta situação perguntamo-nos: será possível o Estado Islâmico ter um território próprio que vai desde a Síria ao Iraque, ser um Estado-nação com uma identidade própria e ao mesmo tempo ser um grupo de matriz terrorista? Será possível tal dicotomia?

O certo é que a Europa vive à espera de saber onde será o próximo ataque terrorista, porque é seguro que o EI e outros grupos terroristas estão a planear a realização de mais ataques. Será que o massacre de inocentes em Paris e Bruxelas podia ter sido evitado? Será que existe por parte dos serviços de informação a possibilidade de evitar novos atentados?

Para Stephen Walt, professor de Relações Internacionais em Harvard, “acreditar que podemos eliminar por completo o inimigo é tão realista como pensar que por termos os melhores cuidados de saúde teremos vida eterna”. Tal como ele, outros académicos reputados entendem que a Europa terá de se habituar a lidar no quotidiano com atos de terrorismo e que não é possível haver 100% de segurança contra o terrorismo, e que esta nova realidade terá de ser considerada como um verdadeiro estado de guerra permanente que se abateu sobre a Europa (Walt, 2016).

Estamos perante uma nova Europa securitária? Vejamos: o presidente François Hollande, após os atentados de 13 de novembro de 2015 em Paris decretou um estado de emergência securitário que ainda hoje se mantém. O mesmo fizera George W. Bush em 2001, logo após o 11 de Setembro. A Chanceler Angela Merkel recusa tomar as mesmas

medidas que Hollande adotou por considerar que o combate ao terrorismo é um combate assimétrico, sendo bem diferente de um conflito convencional.

Analisando o fenômeno, podemos concluir que estamos perante uma dicotomia das duas principais potências da Europa. Se por um lado a Alemanha tem tido uma política de abertura das suas fronteiras e de um acolhimento de milhões de refugiados, a França tem restringido a entrada de refugiados no país, que se têm acumulado na chamada “Selva de Calais” de onde atravessam o Canal da Mancha em busca do sonho britânico.

No rescaldo dos ataques em Paris, Hollande aprova o envio de forças armadas para bombardear posições do EI na Síria. Hollande, descrito como um presidente fraco pelos seus adversários internos e na Europa, que o acusam de se ter subjugado à chanceler alemã e vendo o risco de uma deriva do poder em França para a extrema-direita de Le Pen, encontrou na questão da crise dos refugiados e do terrorismo a oportunidade de se afirmar como um líder forte, autocrático e de ver a sua popularidade subir, algo que invariavelmente aconteceu, ainda que não de uma forma exponencial e longe de afastar o fantasma de Le Pen. A extrema-direita poderá partir a França ao meio, torná-la uma nação xenófoba e provocar uma cisão com a Europa, partindo o eixo franco-alemão, motor político e económico da UE.

É importante reforçar que o terrorismo é uma mera tática para obrigar a Europa a mudar de vida e não uma ameaça existencial à nossa civilização.

O governo de França decretou o estado de emergência desde novembro de 2015, após os atentados em Paris, e conferiu às autoridades poderes especiais, incluindo intercalar comunicações, fazer rusgas policiais, e deter suspeitos arbitrariamente, mesmo sem mandatos judiciais. Hoje o terrorismo é o meio e o fim, uma tática usada historicamente por grupos que não conseguem atingir os seus objetivos por outros meios. A ameaça terrorista é bem real e está bem presente na Europa. Apesar de ser uma novidade no quotidiano dos europeus convém realçar que ela é muito residual na Europa.

Países como Afeganistão, Iraque, Síria, Iémen, Paquistão, são palco de atentados similares aos de Bruxelas e Paris a um ritmo semanal. Porém, a forma como os *mass media* tratam a informação e a fraca comoção ocidental quando estes ataques acontecem, faz parecer que não existem atentados nesses países.

Vale a pena perguntar porque está o terrorismo a seduzir jovens de todo o mundo e principalmente europeus? Na nossa opinião são jovens que a sociedade marginalizou e que se sentem discriminados, o desemprego é um fator fulcral que leva com que jovens de bairros problemáticos europeus como os dos subúrbios de Molenbeek, Paris ou de Marselha se sintam seduzidos pela propaganda do EI.

Por outro lado, estes jovens de segunda e terceira geração, apesar de serem filhos de pais imigrantes, nasceram na Europa e, como tal, são mais esclarecidos. Poderão estar fartos do *status quo* político europeu e americano que alimenta conflitos duvidosos em determinadas regiões do globo, o que para estes jovens muçulmanos, muito fiéis à luta árabe, causa uma grande revolta.

Estes jovens sentem que não têm futuro, nem uma vida estável, são obrigados a adiar sonhos, não conseguem o projeto de ter uma casa e são obrigados a viver em casa dos

país até idades tardias, em que ficam confinados aos subúrbios e à sua realidade dura e dramática da criminalidade, o que leva muitas vezes ao isolamento e radicalização.

O general Carlos Branco, antigo responsável pela Divisão de Cooperação e Segurança da NATO afirma que “sem menosprezar a ameaça do EI, chegou a hora dos europeus tomarem a consciência que o projeto de construir um continente unificado e pacífico está em perigo devido a grupos que no seio da Europa contestam a matriz civilizacional do projeto europeu, e que têm uma expressão demográfica cada vez maior, grupos que a Europa não foi capaz de integrar e que poderá conduzir a uma guerra secular e fratricida resultante da politização da cultura e das desigualdades” (Branco, 2016).

Perante tantas questões, urge perguntar qual a razão das potências não juntarem forças e fazerem um combate organizado e unido para realmente destruir o EI?

Vejamos: a Rússia dá prioridade à manutenção do regime de Assad e uma parte significativa dos seus raids aéreos são contra grupos rebeldes sírios que não estão associados ao EI. Os EUA pretendem a todo custo derrubar o regime de Assad. A França tem sido o país europeu mais envolvido nos ataques, mas estes têm sido limitados e ineficazes. A Arábia Saudita e o Irão disputam entre si um poder cada vez maior de influência na região.

Posto isto, ainda há outros *outsiders* diretamente interessados no conflito e que fazem de tudo para o alimentar como o caso de Israel, que não combate o EI pela simples razão de que o grupo fundamentalista se bate na Síria contra dois dos seus principais inimigos: o Irão e o Hezbollah. A Turquia está mais preocupada em combater os curdos independentistas do PKK e evitar avanços dos mesmos, a maioria dos seus ataques militares tem visado quase sempre o PKK e não o EI.

Na nossa opinião a Turquia é o fator chave deste conflito porque joga geopoliticamente em todas as frentes, senão vejamos:

- com o EI; aparentemente o petróleo vendido pelo EI é escoado no mercado negro para a Turquia a preço de saldo;
- com a Rússia, devido ao projeto de gás multimilionário que abastecerá a Europa e passará pela Turquia;
- com os EUA; ao ser membro da NATO, a Turquia é um parceiro estratégico do mesmo para o uso de bases militares;
- com a UE, em que a Turquia não vê as suas pretensões para entrar na união aceites, mas conseguiu um lucrativo acordo com a UE sobre os refugiados.

Enquanto a retórica e as ações no terreno não coincidirem, o EI continuará a trilhar o caminho da sua ascensão meteórica. Resta saber como lidará o Ocidente com o fenómeno crescente do terrorismo e se o debate contra o mesmo seguirá numa vertente moderada ou numa vertente extremista, sendo que extremismos e populismos como o de Trump e de Le Pen, poderão beneficiar diretamente e encontrar nas questões dos refugiados e principalmente do terrorismo a sua boia de salvação.

Para combater o terrorismo os Estados devem impedir o financiamento de grupos terroristas e bloquear o acesso a contas bancárias ligadas a organizações ou indivíduos que apoiam o terrorismo. Deve ser montado um mecanismo de maior vigilância por

parte dos serviços de inteligência, em que os princípios de garantia e regras de imputação são mitigados pela aplicabilidade de novas tecnologias para identificar possíveis riscos. Nesse contexto, Gunther Jakobs, teoriza as alterações político-criminais denominado por “direito penal do cidadão” *versus* “direito penal do inimigo” cujas aproximações contêm um agravamento pela intervenção penal e pelo alargamento dos poderes do Estado para atuar em favor da prevenção (Jakobs, 2003).

Jakobs defende ainda a monitorização de telefones e internet de todos os cidadãos, a fim de procurar um suspeito específico que atente contra os direitos e liberdades fundamentais, e um maior controlo sobre empresas de fachada, suspeitas de contribuírem para lavagem de dinheiro e evasão fiscal. Importante também é a informatização de todo o sistema de acompanhamento dos mercados financeiros e identificar pessoas que não têm um rendimento regular, tendo em conta as suas declarações de impostos, e enviam dinheiro para o exterior, acabando com o sigilo bancário.

4. Crime Organizado Transnacional

Nos últimos anos o mundo tem sido abalado por uma extensa lista de escândalos e fugas de informação que revelaram como o crime organizado transnacional se mobiliza.

O crime organizado transnacional tem um carácter multidimensional, as organizações criminosas estão envolvidas em várias práticas criminais, como por exemplo o tráfico de droga, seres humanos e de bens culturais, incluindo antiguidades e obras de arte, extorsão, contrafação de produtos, falsificação de documentos de identidade e administrativos, falsificação de notas e de meios de pagamento, criminalidade informática, corrupção e branqueamento de capitais, tráfico de armas, munições e explosivos, atividades essas que podem ser executadas em diversos países (Fernandes, 2001).

O caso mais flagrante do crime organizado transnacional tem sido as contas em territórios *offshore*, que são na sua maioria, pequenas regiões, geralmente ilhas, que proporcionam aos investidores um regime de taxas tributárias quase inexistente e que se rodeiam de um elevado secretismo. Caracterizam-se pela reduzida carga fiscal, a autopromoção enquanto centros financeiros, a opacidade e a falta de transparência e a ausência de intercâmbio de informações fiscais com outras jurisdições.

Mas até que ponto isto é moralmente legítimo perante os cidadãos?

A verdade é que os Estados mais poderosos a nível mundial são coniventes com estes paraísos fiscais, porque encobrem um certo *status quo* que insistem em proteger, que se imiscui, principalmente, entre o poder político e o poder financeiro, e dos quais retiram fortes dividendos.

Esses indivíduos e empresas que depositam o dinheiro em *offshores* têm vantagens óbvias: no caso das empresas que abrem sucursais nesses territórios e tiram partido da pouca regulação, muitas vezes transferem para lá parte de lucros onde, uma vez registados, são pouco ou nada tributados. O esquema funciona sempre através da criação de uma empresa que detém um fundo *offshore* ou de uma empresa fachada que passará a ser a detentora, e esta poderá ser controlada por outra *offshore* no mesmo país ou noutro, o

que torna uma missão hercúlea para as autoridades, a maior parte das vezes, perseguir o rasto do dinheiro e decodificar quem é o proprietário do mesmo.

Tem sido uma dor de cabeça tremenda para as nações industrializadas numa altura em que a corrupção e o financiamento ao terrorismo estão muito em voga. O problema coloca-se também quando quem diz querer combater os *offshores* também tem territórios próprios com *offshores*, o caso do Reino Unido e dos EUA. Na União Europeia países como o Luxemburgo, a Holanda e a Irlanda praticam políticas tributárias que promovem o *dumping* fiscal e que faz com que muitas multinacionais europeias estejam a deslocar os seus lucros operacionais para estes países.

Deste modo os *offshores* facilitam o crime da evasão fiscal, com efeitos nefastos sobre a coleta de impostos nos Estados, gerando fugas de capitais e contribuindo para o agravamento das desigualdades sociais. O seu secretismo favorece além de mais o branqueamento de capitais e a ocultação de dinheiro ilícito proveniente da corrupção, do crime organizado, de verbas desviadas por ditadores dos cofres públicos e o financiamento ao terrorismo só para citar alguns casos.

Gabriel Zucman (2013), na sua obra *A Riqueza Oculta das Nações* conclui que o valor acumulado em paraísos fiscais deva rondar os 7,6 mil milhões de euros, o equivalente a 8% da riqueza mundial.

Perante todos estes factos e argumentos perguntamos porque não se acabam com os *offshores*? A verdade é que uma ação concertada entre Estados e suas respetivas máquinas tributárias permitiria pôr fim aos paraísos fiscais, mas o problema é que os interesses dos Estados têm esbarrado com outros interesses, e o combate tem-se ficado pelo aumento das restrições e diminuição do sigilo bancário, mas que no papel pouco ou nada tem tido efeito, o que continua a demonstrar a opacidade dos paraísos fiscais e a impunidade de que eles gozam para atingir os seus fins e proteger as suas clientelas.

Há várias ameaças que os Estados têm de enfrentar, não só agora, como também no futuro. Alguns desses mecanismos de defesa passam por:

- evitar a penetração por parte das organizações criminosas no mercado de energia e noutros setores estratégicos da economia mundial;
- travar o apoio logístico e suporte aos terroristas, serviços de inteligência e governos;
- travar o tráfico de pessoas e contrabando de bens para dentro de fronteiras nacionais;
- parar a exploração do sistema financeiro mundial, que se tem feito com a movimentação de fundos ilegais;
- combater a utilização do ciberespaço para afetar determinadas infraestruturas, pondo em risco a segurança de informações pessoais, a estabilidade das empresas e a segurança e solvência de mercados de investimento financeiro;
- prevenir a disrupção dos servidores públicos, particularmente nos países de vital importância estratégica (Departamento de Estado dos EUA, 2008).

5. As armas Nucleares, Biológicas e Químicas

As armas nucleares, biológicas e químicas são conhecidas por serem armas de destruição maciça. São capazes de causar um número elevado de mortos numa única utilização. Na maior parte dos casos, o uso de tais armas (especialmente as químicas e biológicas) constitui crime de guerra, tanto pela crueldade e sofrimento proporcionado e pela grande quantidade inevitável de mortes civis, e por limitar a capacidade do inimigo se defender ou contra-atacar.

Das três categorias de armas referidas, as armas químicas, são consideradas particularmente desumanas em virtude dos sofrimentos que infligem. Os seus componentes estão normalmente disponíveis no mercado e as técnicas de fabrico e formas de emprego são amplamente conhecidas, também em virtude da sua utilização em cenários de guerra como vimos na guerra da Síria em curso. As armas químicas têm uma elevada eficácia militar, e é tecnicamente muito mais acessível aos países em desenvolvimento que a arma nuclear, sendo por isso também apelidada de “arma nuclear dos países pobres”.

As armas biológicas podem produzir efeitos ainda mais letais, na medida em que algumas delas são contagiosas, são mais complexas devido à necessidade de se manipular as bactérias ou toxinas visando a sua transformação em agentes mortais e são de difícil dispersão. Não obstante, foram utilizadas pela Alemanha, em maio de 1985, para envenenar um reservatório na Boémia, atual República Checa e já antes, em 1940, os japoneses haviam distribuído pelos territórios da China e da Manchúria, arroz e trigo misturados com pulgas portadoras do agente da peste.

As armas nucleares representam um avultado investimento em termos financeiros e tecnológicos que nem todos os países estão preparados para fazer, utilizadas por duas vezes apenas no contexto da Segunda Guerra Mundial. A percepção dos efeitos devastadores da explosão da arma nuclear viria a modificar completamente a maneira de colocar os problemas da paz e da guerra, introduzindo o conceito de dissuasão.

Atualmente, os receios em torno da utilização da arma nuclear resultam precisamente do facto de a sua posse já não constituir necessariamente impedimento para o desencadeamento de um conflito. Não obstante, fabricar bombas atómicas continua a ser um desafio tecnológico superior, muito dispendioso e a sua detonação extremamente difícil.

Em consequência, as armas NBQ (armas nucleares, biológicas e químicas) evocam angústias profundas nas populações e infundem um tipo de terror qualitativamente diferente daquele produzido por ataques com recurso a armamento convencional. A ameaça omnipresente de contaminação por um agente invisível, mas mortal pode ser mais atemorizadora que o trauma súbito de uma explosão. Inclusivamente, um ataque químico ou biológico que mate menos pessoas que uma bomba convencional pode ter um impacto psicológico desproporcionado na população atingida pelo mesmo.

As sondagens demonstram que o maior receio das populações neste momento são ataques com este tipo de armas. Cabe à Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA), através dos seus inspetores, e ao Conselho de Segurança da ONU fiscalizar o uso da energia nuclear, e perceber qual o objetivo dos países ao usarem a energia nuclear: para fins

pacíficos ou não? Deve também garantir a paz e a segurança internacional, através de tratados e convenções como o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em vigor desde 1970 e que atualmente conta com a adesão de 189 países. Estados Unidos da América, Rússia, França, Inglaterra e China – todos signatários do TNP – possuem 90% das armas nucleares, sendo o restante distribuído entre a Índia, Paquistão e Israel.

Considerado pelos seus signatários como pedra fundamental dos esforços internacionais para evitar a disseminação de armas nucleares e para viabilizar o uso pacífico da tecnologia nuclear da forma mais ampla possível, o tratado paradoxalmente, apoia-se na desigualdade de direitos, uma vez que congela a chamada geometria do poder nuclear em nome da conjuração do risco de destruição da civilização. Os EUA acusam o Programa de Energia Nuclear do Irão de desenvolver capacidade nuclear militar, o que tem provocado uma grande tensão crescente no Médio Oriente, apesar das declarações do governo iraniano de que o programa se destina ao fornecimento de energia e uso científico e não para fins bélicos. Por isto o país sofreu sanções e embargos anos a fio por parte da comunidade internacional, que foram recentemente revertidas pela comunidade internacional através da AIEA. Contudo, a Coreia do Norte é agora a maior “dor de cabeça” para a comunidade internacional, com a sua incessante propaganda nuclear protagonizada pelo regime de Kim Jong-Un.

Em Março de 2013 surgiram notícias da Síria, que indicavam o primeiro uso de armas químicas desde o início da guerra com testemunhos, provas fotográficas e vídeos que foram amplamente divulgados pela comunicação social internacional. Tratava-se aparentemente de um ataque em grande escala com armas químicas, contendo gás sarin em Damasco, que provocou entre 300 a 1500 mortos segundo fontes oficiais de organizações internacionais.

Em Setembro de 2013 a Síria, devido a pressão dos EUA e da Rússia aderiu oficialmente à Convenção sobre as Armas Químicas e adotou um plano para a destruição das mesmas, tendo sido finalizado em dezembro de 2015, segundo a Organização para a Proibição de Armas Químicas.

O debate académico em torno da proliferação nuclear divide-se fundamentalmente entre os otimistas, aqueles que afirmam “more may be better”, e os pessimistas, aqueles que argumentam “more will be worse”. Por um lado, Kenneth Waltz e outros otimistas defendem que os Estados são atores racionais que atuam conscientemente de modo a maximizarem os seus interesses, na medida em que as armas nucleares aumentam o custo do conflito, dissuadindo os líderes políticos a envolver-se numa guerra contra os países com armas nucleares. A proliferação de armas nucleares, na conceção dos otimistas, tem um efeito pacificador sobre a sociedade/política internacional, levando à estabilidade mundial (Waltz, 2003).

Por outro lado, Scott Sagan e outros pessimistas argumentam que as armas nucleares nas mãos dos Estados aumentam ainda mais a possibilidade de crises, guerras preventivas e de guerras nucleares por acidente e que todos os Estados que possuem armas nucleares devem proceder ao desarmamento. De acordo com os pessimistas, a proliferação nuclear contribui para um maior nível de instabilidade internacional (Sagan, 2003).

6. Conflitos Internos

Conflitos internos ocorrem em todo o globo como resultado de confrontos de interesses entre dois ou mais grupos distintos de indivíduos ou por interesses e geopolítica das potências mundiais.

No geral, as causas destes conflitos internos, que incluem guerras civis, genocídios em massa e outras atrocidades em larga escala, são complexas e resultam por norma de um processo histórico, político, étnico ou religioso e devido à crescente globalização, e ocorrem normalmente por questões de invasão e ocupação de territórios ou questões envolvendo as riquezas e a delimitação de fronteiras.

Atualmente, a maioria dos conflitos no globo tem origem interna, ou seja, é decorrente de guerras civis ou da luta entre forças militares e movimentos rebeldes ou separatistas, porém muitos destes conflitos tem incidência externa com o financiamento e armamento por parte das maiores potências para derrubar certos regimes e desta maneira fazer valer os seus interesses geopolíticos.

A “Primavera Árabe” foi sem dúvida um dos maiores conflitos internos nos últimos anos e que esteve mais em voga, sendo que a Guerra na Síria ainda persiste, mas não nos esqueçamos do Iémen, da República Centro Africana, Mali, Nigéria, Congo, sítios aonde esses conflitos proliferam em larga escala com catástrofes humanitárias.

Durante a Primavera Árabe houve revoluções na Tunísia e no Egito, uma guerra civil na Líbia e na Síria, que continua em curso com repercussões humanitárias dramáticas. Houve também grandes protestos na Argélia, Bahrein, Iraque, Jordânia, Iémen e outros países do Médio Oriente, alguns dos quais tiveram que avançar com algumas reformas para acalmar o ímpeto revolucionário das suas populações.

Dictadores que se perpetuavam no poder há décadas como Ben Ali, Khadafi e Mubarak foram depostos. Os protestos compartilharam técnicas de resistência civil em campanhas sustentadas envolvendo greves, manifestações, comícios, bem como o uso massivo das redes sociais, como Facebook, Twitter e Youtube, que tiveram uma grande influência para organizar, comunicar e sensibilizar a população e a comunidade internacional em face de inúmeras tentativas de repressão e censura na internet por partes desses Estados.

Alguns analistas como March Lynch e Joseph Massad indicam que os protestos de índole social foram causados por fatores demográficos estruturais, tais como: condições de vida demasiadas precárias, o alto desemprego em algumas camadas das populações, especialmente os jovens, o autoritarismo, a corrupção do *status quo* político, incessantes violações dos direitos humanos, clivagens sectárias entre xiitas e sunitas, aliados à falta gritante de infraestruturas e de distribuição de riqueza que levava a cleptocracia destes regimes.

Estes regimes, nascidos dos nacionalismos árabes entre as décadas de 50 e 70, foram-se convertendo em governos repressores que impediam a oposição política credível o que originou um vazio preenchido por movimentos islamitas de diversas índoles pacíficas e radicais.

Para estes analistas estas revoluções não puderam ocorrer antes, pois até à Guerra Fria, os países árabes submetiam os seus interesses nacionais aos do capitalismo norte-

-americano ou do comunismo russo. A inesperada série de deposições de regimes autoritários que dominavam o mundo árabe há tantos anos foi comemorada por políticos e analistas ocidentais e vista como o início de uma onda de democratização no Médio Oriente.

O fato dos protestos terem sido organizados por jovens utilizando como ferramentas as redes sociais e a internet significava o início de uma nova era, em que movimentos sociais horizontais e desvinculados de partidos iriam transformar o mundo.

Porém anos volvidos, o cenário não poderia ser mais desolador, enquanto a guerra civil na Síria já deixou mais de 500 mil mortos segundo dados estatísticos oficiais, partes do país e do Iraque hoje são dominadas por militantes do EI, que continua a impressionar o mundo pela forma bárbara como tratam e matam prisioneiros, mulheres e crianças de minorias étnicas e religiosas.

No Egito, a situação também não é animadora. Após um golpe de Estado que depôs o Presidente Morsi, eleito em 2012, o novo presidente egípcio al-Sisi governa de forma arbitrária, prendendo os seus opositores, numa escalada autoritária alarmante. Já a Líbia pós-Khadafi tornou-se um Estado praticamente sem governo, ou seja, um Estado falhado, onde líderes tribais, milícias e grupos extremistas disputam a hegemonia.

A única exceção é a Tunísia, mais estável e onde eleições livres no final de 2014 deram vitória a um partido secular com membros que, no entanto, têm ligações ao regime de Ben Ali.

Diante deste cenário, surge a pergunta óbvia: como é que toda aquela esperança trazida pelas ondas de protestos e que prometiam mudanças e reformas no Médio Oriente se desvaneceu tão abruptamente? Como é que movimentos populares espontâneos que foram capazes de derrubar ditadores poderosos, falharam em trazer mais avanços para a sociedade, abrindo espaço para extremistas e líderes autoritários?

Explicar com tão pouco distanciamento histórico o porquê do fracasso da Primavera Árabe é um desafio hercúleo, até devido à quantidade de países e contextos envolvidos; certamente estamos diante de um fenómeno multicausal, em que inúmeras variáveis contribuem para os resultados que observámos.

Para o falecido historiador britânico Eric Hobsbawm (1962), na sua obra *a Era das Revoluções*, a revolução inglesa e posteriormente a revolução francesa trouxe significativas e indeléveis mudanças no *status quo* vigente da época. Das mais significativas ilustradas pelo historiador, pode-se citar o surgimento de uma nova classe social, o proletariado, sendo que na década de 1840, esta nova classe assume grande visibilidade, não como prestigiada, mas como problemática para as políticas governamentais.

Na sua obra *Como Mudar o Mundo* (2011), onde demonstra o seu enorme interesse pela Primavera Árabe, Hobsbawm afirma “a Primavera Árabe lembra-me 1848, outra revolução impulsionada de forma autónoma, que começou num país e depois se alastrou por todo um continente em pouco tempo”. Porém contrapõe que foi a classe média a grande força motriz das revoltas populares e ocupações que marcaram o ano de 2011 e não o proletariado como em 1848. Afirmando que “as mais eficazes mobilizações populares são aquelas que começam a partir da nova classe média modernizada, particular-

mente a partir de um enorme corpo estudantil. Elas são mais eficazes em países em que demograficamente os homens e mulheres mais jovens constituem uma parcela maior da população do que a que constituem na Europa”.

De fato, os paralelos entre a Primavera Árabe e a chamada Primavera dos Povos, que tomou a Europa em 1848 são surpreendentes. Tanto que a semelhança entre os nomes dos dois movimentos não é mera coincidência.

Kurt Weyland, professor da Universidade do Texas, especialista em regimes autoritários e democratização, corrobora esta tese e aponta que tal como na Primavera dos Povos, na Primavera Árabe, o sucesso dos revoltosos em determinados países e lugares fazia com que outras populações e grupos organizados tentassem repeti-lo nos seus países, realçando que tal como em 1848 os movimentos da Primavera Árabe não tinham líderes formais e pareciam espontâneos. Para Weyland, no entanto, os dois movimentos acabaram por ter poucos resultados na forma de avanços democráticos no curto prazo. Enquanto a Primavera dos Povos acabou esmagada por uma onda conservadora na Europa, a Primavera Árabe veio a desaguar no cenário de crise que vemos hoje (Weyland, 2012).

Para Teresa Botelho, professora da Universidade Nova, o discurso proferido por Obama na sede do Departamento de Estado no dia 19 de maio de 2011, abriu um novo capítulo na diplomacia americana, e pode ser visto como o epílogo de um acidentado processo de reavaliação das prioridades da agenda norte-americana para o mundo árabe, imposto pela necessidade de dar uma resposta adequada à explosão antiautoritária que abalou as ilusões de estabilidade de muitos regimes árabes (Botelho, 2011).

Entretanto a República Centro Africana, Iémen, Mali, Nigéria, Somália e outros países da região que vai desde o golfo da Guiné ao Médio Oriente, estão cada vez mais à mercê de traficantes e jihadistas, e de grupos terroristas como a Al-Qaeda no Magrebe Islâmico, o Al-Shabab, Boko Haram, Estado Islâmico entre outros grupos, que se aproveitam do contrabando de armas, drogas, medicamentos, petróleo, sequestro de pessoas e do negócio lucrativo das travessias do mediterrâneo aos deslocados da guerra, em busca do sonho europeu, para financiarem as suas ações, beneficiando com os fracassos da Primavera Árabe e com o vazio de poder que se instalou.

Perante estas ameaças, cabe aos Estados proteger fundamentalmente os direitos humanos e a vida das pessoas, ou seja, torna-se necessário uma aplicação mais rígida do Direito Internacional Humanitário (DIH) em situações de conflito armado e que o Conselho de Segurança das Nações Unidas proíba o ataque a certas zonas, impondo que estas sejam colocadas fora da zona de operações, o que pode ser feito numa base temporária ou permanente. Estas zonas podem corresponder a zonas de segurança onde os civis podem ser concentrados, zonas neutras ou zonas desmilitarizadas. O DIH proíbe qualquer ataque a locais sem defesa, sendo desejável protegê-los (Fleck, 1995).

Para Michel Deyra (2001), é fulcral que os Estados imponham a proibição de atacar bens civis de forma a proporcionar a assistência às populações vulneráveis e salvaguardar os bens necessários à vida dos civis em território ocupado.

Na nossa opinião, é também imperativo que o Tribunal Penal Internacional, quando estes conflitos eclodem e põem em causa os direitos e a vida humana, emita imediata-

mente mandatos de captura para os principais suspeitos destes crimes humanitários, de forma a permitir uma atuação rápida e legitimada da comunidade internacional.

Conclusão

Desde o fim da Guerra Fria o sistema internacional tem sofrido muitas alterações, assistimos a fenómenos crescentes como o terrorismo e outras ameaças transnacionais que provocam ou não instabilidade em Estados alterando por vezes paradigmaticamente o *status quo* vigente.

O Ocidente enfrenta uma era especialmente particular com o reerguimento de muros nas suas fronteiras e o crescimento vertiginoso da extrema-direita e de populismos simbolizados por Trump, Le Pen, Orban, Farage entre outros.

É uma incógnita para aonde caminha o Ocidente se para uma deriva em que se mantém o *status quo* de sentido político e de estado vigente até ao presente ou se fará uma mudança para uma deriva autoritária, xenófoba e discriminatória.

Hannah Arendt (2006) na sua obra *As Origens do Totalitarismo* argumenta como a via totalitária depende da banalização do terror, da manipulação das massas, do criticismo face à mensagem que se pretende propagar. Para a autora, Hitler e Estaline seriam duas faces da mesma moeda, tendo alcançado o poder por terem explorado a solidão organizada das massas e que a utilização do racismo e da xenofobia tende a ser uma arma eficaz em momentos conturbados de forma a culpar as minorias e encontrar um bode expiatório para o insucesso de uma nação.

Samuel Huntington (1996), na sua obra *O Choque das Civilizações* teoriza que as identidades culturais e religiosas dos povos serão a principal fonte de conflito no mundo pós-Guerra Fria. Huntington afirma “a minha hipótese é que a fonte fundamental dos conflitos no mundo não será principalmente ideológica ou económica. As grandes divisões entre a humanidade e a fonte dominante dos conflitos será cultural. Os Estados-nação continuarão a ser os atores mais poderosos no cenário mundial, mas os principais conflitos da política global ocorrerão entre países e grupos de diferentes civilizações”.

Se o Ocidente caminha para uma deriva nos termos de Arendt e Huntington, não o podemos confirmar nem desmentir, porém é certo que os conflitos no globo estão cada vez mais latentes, em grande parte devido à perda de identidade dos Estados-nação. Estima-se que em muitos países ocidentais, até 2050, existam na sua maioria populações que não serão originárias do ocidente. Esta perda de identidade poderá causar ainda mais conflitos e provocar divisões sectárias, xenófobas e raciais por todo o mundo.

Referências

- Arendt, H., 2006. *As Origens do Totalitarismo*. Lisboa: Dom Quixote.
- Botelho, T., 2011. *Os Estados Unidos e a Primavera Árabe*. Disponível em http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri30/n30a07.pdf
- Borges, J. e Rodrigues, T., 2016. *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos.

- Calado, P. *et al.*, 2015. *Refugiados. Alto Comissariado para as Migrações. Plataforma de Apoio aos Refugiados*, pp. 3-28.
- Collier, P., 2007. Poverty Reduction in Africa. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104(43), pp. 16763-16768. Disponível em https://groups.nccas.ucsb.edu/sustainability-science/2010%20weekly-sessions/session-122013-11.29.2010-metrics-for-sustainable-development-speaker-bob-kates/supplemental-readings-from-the-reader/Collier_2007.pdf/at_download/file.
- Deyra, M., 2001. *Direito Internacional Humanitário*. Lisboa: Procuradoria-Geral da República. Disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/DIHDeyra.pdf>
- Hobbes, T., 2010. *Leviatã*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Hobsbawm, E., 1992. *A Era das Revoluções*. Lisboa: Editorial Presença.
- Hobsbawm, E., 2011. *How to Change the World*. London: Little Brown Book Group.
- Huntington, S., 1999. *O Choque das Civilizações*. Lisboa: Gradiva.
- IAEA, 1970. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. Disponível em <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140.pdf>
- Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2013. Old wine in new bottles? Deterrence, the reduction of nuclear weapons and missile defenses in Bush and Obama administrations. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Disponível em <http://www.ibri-rbpi.org/?p=12555>.
- Lynch, M., 2011. Obama Arab Spring. *Foreign Policy*. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2011/01/06/obamas-arab-spring/>
- Locke, J., 2008. *Ensaio sobre o Entendimento Humano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- OPCW, 2015. *Lessons Learned from the OPCW Mission in Syria. Report*. Disponível em https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/PDF/Lessons_learned_from_the_OPCW_Mission_in_Syria.pdf
- Sagan, S., 2003. *The Spread of Nuclear Weapons: a Debate Renewed*. Stanford: Stanford University Press.
- WHO, 2014. Global Health Observatory Tuberculosis. Disponível em <http://www.who.int/gho/tb/en/>
- WHO, 2015. Global Health Observatory HIV/AIDS. Disponível em <http://www.who.int/gho/hiv/en/>
- UNODA, 2015. Nuclear Weapons. Disponível em <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/>
- UNODC, 2012. New UNODC awareness campaign highlights transnational organized crime as an US\$ 870 billion a year business. Disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2012/June/new-unodc-awareness-campaign-highlights-transnational-organized-crime-as-an-us-870-billion-a-year-business.html>
- UNRIC, 2004. *Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças*. Disponível em https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/panelreport_summary.html
- Walt, S., 2016. Monsters of our own Imaginings. *Foreign Policy*. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2016/03/24/monsters-of-our-own-imaginings-brussels-bombings-islamic-state/>

- Weyland, K., 2012. The Arab Spring: Why the Surprising Similarities with the Revolutionary Wave of 1848. *Perspectives on Politics*, 10(4), pp. 917-934.
- Wittes, T., 2012. Learning to Live with the Islamic Winter. *Foreign Policy*. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2012/07/19/learning-to-live-with-the-islamist-winter/>
- Zucman, G., 2014. Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), pp. 121-148. Disponível em <http://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2014JEP.pdf>

Painel 2

MAR COMO VETOR ESTRATÉGICO

Heróis do Mar: Uma Dimensão Estratégica

Daniel Tirano Tomaz, Joana Barros Silva e Maquilo Jamanca

Se à identidade está associada a cultura, então a Portugal só poderá estar associado o mar. A estreita relação entre ambos não é recente, na verdade a sua existência conta com mais de 600 anos de história. Não serão ao acaso as inúmeras estátuas de navegadores, espalhadas pelo país, do mesmo modo que não é inocente a comemoração do dia de Portugal realizar-se no dia do poeta que escreveu a grande epopeia portuguesa, inteiramente baseada na glória das descobertas marítimas nacionais e, como exemplo máximo deste vínculo, não esqueçamos as primeiras palavras do hino nacional: “Heróis do mar, nobre povo”.

Falar de Portugal é falar de um território à beira-mar plantado. A sua posição periférica, tendo como referência a centralidade europeia, contrasta com a sua posição central, quando se toma por indicador o Atlântico Norte. A fronteira terrestre, com Espanha, que condiz com um total de 1 214 quilómetros, é inferior à sua fronteira marítima, que perfaz um total de 2 830 quilómetros, equivalente à sua linha de costa. Esta análise geográfica convencionada o ponto de partida para a fundamentação da importância geopolítica e geoestratégica que o mar português adquire no contexto internacional.

É no quadro da OTAN que a centralidade do território nacional, onde se inclui, obviamente, a parcela marítima, se assume com maior vigor. Aliás, esta ideia é facilmente ilustrada pelo valor que o arquipélago dos Açores obteve em plena Guerra Fria, servindo de elo entre os EUA e o continente europeu. Além disto, a costa portuguesa é, a par de outras, o limite externo da União Europeia. Aqui acresce a sua importância se pensarmos em questões como a atual vaga de imigração a que se tem assistido, ou em outros eventos que ponham em causa a segurança das fronteiras externas europeias. Mais uma vez, veja-se, a título representativo, a relevância que as operações da FRONTEX têm no contexto europeu (FRONTEX, s.d.).

Numa ótica diferente mas ainda respeitante à dimensão geoestratégica, importa notar o livre acesso que o mar português oferece, bem como o facto de ser o ponto que intersecta as principais rotas comerciais que navegam pelo Atlântico. À responsabilidade de salvaguardar um mar tão relevante para o comércio internacional, procurando garantir a segurança de todos os navios que o cruzam, soma-se o dever e o compromisso, assumidos internacionalmente, de assegurar a busca e o salvamento (SAR) de todos e quaisquer indivíduos que, ao longo de toda a sua área de responsabilidade SAR¹, estejam em perigo.

1 Equivalente a 63 vezes o território nacional.

Não obstante os meios pouco abundantes de que a Marinha e Força Aérea dispõem, às quais competem estas missões, Portugal tem tido um elevado sucesso nestas operações. Desta forma, é imperioso olhar para o mar compreendendo não só os desafios que daí advêm, mas também a plataforma de projecção internacional que o mesmo constitui. Entende-se, assim, que o usufruto dos benefícios do valor estratégico inerentes ao mar nacional está directamente relacionado e dependente das responsabilidades a que o mesmo obriga. É nesta lógica que se insere perentória necessidade de instrumentalização dos meios disponíveis, entre os quais, indiscutivelmente, a Marinha Portuguesa, para a consecução do objetivo primeiro.

A dimensão securitária é fundamental para qualquer Estado, uma vez que compreende os mecanismos e capacidades que deverão conter as ameaças e riscos que os inquietam. Num quadro internacional cada vez mais interdependente, em que a internacionalização dos conflitos internos se verifica cada vez mais, a produção de segurança já não está limitada aos espaços adjacentes aos Estados e, não raramente, é feita em zonas geográficas distantes dos mesmos, muitas vezes num contexto de alianças. É nesta lógica que se insere a OTAN e o alargamento da sua zona de actuação. Operações que começaram por se concentrar no espaço europeu, patente no propósito da criação da aliança estendem-se actualmente até ao Golfo de Aden, por exemplo.

Neste sentido, e considerando que grande parte das missões levadas a cabo pela OTAN são realizadas no espaço marítimo, o mar eleva-se, novamente, como instrumento fundamental para a produção de segurança e defesa do Estado. Cabe aqui referir que, embora neste contexto se fale de um mar distante e que não está sob jurisdição portuguesa, a relevância da posição estratégica do mar português, e em parte da própria Marinha Portuguesa, para a Aliança Atlântica é inquestionável, constituindo, por isso, um importante elemento de poder e projecção internacional.

Importa ainda perceber que, em termos securitários, o mar constitui uma alteração do paradigma da segurança nacional. Fruto da sua situação geográfica, Portugal sempre observou com enorme cuidado as tentativas de aglomeração no reino espanhol, à semelhança do que acontecera com os restantes reinos da Península Ibérica. A soberania portuguesa, da mesma forma, esteve diversas vezes ameaçada, o que parece, na medida do que dissera o primeiro-ministro canadiano Pierre Trudeau, “viver ao lado de um elefante” cujas acções se revelavam com grande impacto. No entanto, este receio, que perdurou durante vários séculos, dissipou-se com a entrada de Portugal, em consonância com a Espanha, na União Europeia, em 1986. É, essencialmente, depois deste evento que a ameaça espanhola perde fundamento e dá lugar a novas configurações de ameaças ao território nacional. Nesta lógica, a fronteira marítima passa a apresentar-se como a mais suscetível a eventuais ameaças à soberania portuguesa, quando comparada com a terrestre.

Ainda no âmbito da segurança do mar português, cabe referir a importância da Unidade de Controlo Costeiro da Guarda Nacional Republicana (UCC), enquanto estrutura do Estado que opera na manutenção da tutela portuguesa na zona económica exclusiva (ZEE) e fiscaliza as actividades desenvolvidas no território marítimo até às 12 milhas

náuticas. À UCC da GNR compete garantir a vigilância, patrulhamento e intercepção marítima em toda costa e mar territorial do continente e das regiões autónomas, bem como colaborar na fiscalização das actividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em coordenação com a Autoridade Marítima Nacional (UCC, 2016).

Outra das dimensões em que o mar português se reveste da maior importância é o plano securitário. A este respeito, importa que se enquadre a dimensão *safety* no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), para que melhor se compreenda a sua importância. O CEDN aborda o Atlântico a partir de duas perspectivas distintas: perspectiva internacional, como um espaço amplo e global, onde se integram a OTAN, os Estados Unidos da América, a UE e o Atlântico Sul/CPLP; e uma segunda perspectiva que realça o Atlântico como “uma plataforma capital para o fluxo das matérias-primas e de energia”, enfatizando a importância de esforços de convergência entre actores interessados, de norte a sul, visando garantir a segurança comum.

Beneficiando de uma posição privilegiada, onde se cruzam diversas rotas marítimas essenciais para o fluxo do comércio internacional e segurança energética, contando com a situação estratégica dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, e tendo ainda em conta a proximidade com o Atlântico sul e todo o seu potencial, o espaço marítimo conquistou um lugar significativo no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, situando-se numa perspectiva alargada de segurança e defesa nacional como domínio que requer:

- A manutenção da capacidade de fiscalização e controlo marítimo;
- A definição de competências e a racionalização de meios e das instituições envolvidas na vigilância e assistência marítimas;
- A prevenção e preparação da reacção a acidentes ambientais e catástrofes naturais;
- A optimização da utilização dos meios de combate à criminalidade marítima;
- A promoção de uma gestão sustentável dos recursos marinhos.

Estes são os principais aspectos que compõem as exigências e necessidades de uma perspectiva alargada de segurança integrada no CEDN. Isto é, as principais competências que, quando cumpridas, garantem a segurança do mar português. (CEDN, 2013, pp. 58-59)

Na conjuntura atual, considerando a interpenetração da segurança nacional e internacional, ao olhar para as ameaças e riscos que se colocam no plano marítimo, tanto no alto mar como nos territórios marítimos adjacentes aos Estados soberanos, designadamente, a gestão equilibrada dos recursos marinhos, a poluição marítima, a pirataria transnacional, o terrorismo fundamentalista, o tráfico de armas e o narcotráfico, reconhecemos a urgência da necessidade de uma segurança cooperativa que envolva actores sub-regionais, regionais e internacionais, de modo a que contenham, eficazmente, as ameaças referidas.

Para uma melhor compreensão do tema, importa que se faça uma breve operacionalização dos conceitos “risco” e “ameaça”. Aqui, falar de “risco” é falar das incertezas relacionadas com o mar e cujos efeitos são negativos. Contudo, não pressupõe uma acção premeditada ou dolosa, por exemplo, eventos naturais como catástrofes. Por outro lado,

a “ameaça” prevê uma vontade consciente de causar efeitos negativos, cujo agente tem intenção de provocar danos ou cometer ações ilegais (Cajarabille, 2012, p. 68).

No que respeita aos termos da dimensão da jurisdição marítima de Portugal, a mesma ocupa quatro milhões de quilómetros quadrados, no quadro do projecto de extensão da sua plataforma continental para além das 200 milhas, submetida à CNUDM. Esta adquire elevada importância, já que quase 60% das trocas comerciais do país passam por via marítima, cerca de 70% das importações nacionais têm percurso no mar, acrescentando o petróleo e 2/3 do gás natural, matérias determinantes para a segurança energética nacional e europeia e que 90% do turismo e lazer ocorre na faixa costeira do país. Contudo, o CEDN reconhece os riscos e as ameaças associados ao mar e com que Portugal se debate na actual conjuntura, como os tráficos, a poluição, a crise de imigração e os desastres naturais (sismos), que requerem *capabilities building*, por forma a atenuar os seus impactos na segurança nacional.

É imperativo compreender que *safety* e *security* são matrizes securitárias complementares, uma vez que os riscos e ameaças actuais obrigam a uma abordagem compreensiva e holística dos actores ligados às matérias de segurança e defesa nacional, incluindo a cooperação regional e internacional. Em matéria de cooperação, releva-se a importância que tem para a segurança do mar português, a articulação com a UE, a OTAN e a CPLP, de forma a garantir a segurança necessária no domínio sob a sua jurisdição.

Também a economia é um factor decisivo e fundamental nesta equação estratégica. O campo económico está na génese do que foram os Descobrimentos realizados pelos portugueses, nos quais foram realmente pioneiros e heróis numa altura em que a debilidade económica que se fazia sentir no território aliada à sua forte tradição náutica, conduziu a uma necessidade de traçar rotas comerciais que ficassem a um custo mais reduzido, em alternativa às rotas do oriente, vindas de Veneza, e que fossem menos perigosas, dado que eram sujeitas a assaltos, ocasionalmente. Assim, em conjunto com outros factores, Portugal foi unindo a humanidade através do meio marítimo, optando por uma política de expansão através do mar, cuja empresa, desde a tomada de Ceuta em 1415 até à descoberta do caminho marítimo para a Índia, em 1498, perfaz 83 anos com o topo da tecnologia à época. Graças a uma vontade nacional e política, orientadas para um melhor plano económico (urgência de captação de recursos), e a uma grande capacidade tecnológica, concebeu-se uma estratégia de expansão marítima legitimada enquanto projecto nacional e que teve como seu principal executor o Infante D. Henrique. Desta, resultou que o mar tivesse ganho uma dimensão estratégica de relevância em detrimento do contexto europeu, o que só mudaria, mais tarde, em 1974.

Contudo, o mar que se foi conhecendo e dominando, rapidamente foi perdendo fulgor em prejuízo do avanço de outras potências europeias, que foram construindo e inovando o seu poder naval, tanto que, a componente marítima já pouco representava, efectivamente, para os ganhos do país. O conjunto de actividades desenvolvidas em torno do sector marítimo era bastante reduzido, cingido às vertentes de construção naval, quer de cariz comercial ou militar, transporte de mercadorias (portos) e pescas. No que concerne ao sector comercial, aquando da restauração da independência, este estava for-

temente debilitado, uma vez que não havia por parte do Estado português grande investimento nas indústrias coloniais e, conseqüentemente, na marinha mercante associada às mesmas. Portanto, a acção portuguesa limitava-se a explorar as *commodities* das suas possessões além-mar, que em grande parte se evadiam para outras potências europeias, nomeadamente Holanda e Inglaterra. A Holanda aproveitava as *commodities* trazidas pelos portugueses a fim de as transformar em produtos de maior valor acrescentado e a Inglaterra, que Portugal muito beneficiou com o famoso Tratado de Comércio e Navegação em 1810, segundo o qual os produtos ingleses estavam sujeitos a um imposto menor em todos os portos que Portugal controlasse, em detrimento dos próprios produtos portugueses e outros provenientes do estrangeiro, para além do facto de ambas disputarem acerrimamente o controlo do espaço marítimo português a fim de obter através das suas rotas comerciais maiores riquezas, como já objectivara de forma premente Padre António Vieira². De facto, através destes dois exemplos, podemos destacar a diferença entre o que é a riqueza potencial e a riqueza efectiva, traduzindo-se os dois Estados supracitados por rivais do poder marítimo português, como, aliás, já acertadamente analisara Mahan. Identificados os oponentes e com o problema de não conseguir combater a competitividade originada pelos últimos sobre as grandes extensões de território marítimo, Portugal adoptou uma estratégia de manutenção em relação apenas aos seus territórios terrestres, os quais estavam adjacentes aos territórios marítimos, considerados essenciais, e cedendo outros por negociações.

Atualmente, Portugal depara-se exatamente com o mesmo problema, tendo um vasto conjunto de espaços marítimos, todos eles diferentes do ponto de vista jurídico (Mar Territorial, Zona Contígua, ZEE, Plataforma Continental, Espaço de Busca e Salvamento), que contribuem na sua junção para um largo território sob a tutela portuguesa e que permitem a criação de um *hypercluster* marítimo, sobre o qual o Estado tem o direito e o dever, consoante o carácter jurídico de cada espaço, de salvaguardar a sua exploração. Todavia, dada a imensidão deste território marítimo, que em boa verdade concede igualmente a Portugal, por inerência, um maior território aéreo, exige uma estratégia que delimite as potencialidades e as concretize através do estabelecimento de objectivos exequíveis, introduzidos no momento adequado, num meio ideal com meios capazes de levar a uma modalidade de acção eficaz para que possamos assumir, no plano da economia de mar, uma capacidade de exploração das riquezas proporcionadas, fazendo frente aos nossos competidores e gerando assim poder marítimo.

Com efeito, ultimamente o governo português tem vindo a desenhar um conjunto de documentos, no âmbito de uma economia de mar, com um espectro muito mais alar-

2 Diz a este propósito Padre António Vieira: “Para que contrastamos os ventos e as tempestades com tanto arrojo, que apenas há baixio no Oceano, que não esteja infamado com miserabilíssimos naufrágios de portugueses? (...) Se determináveis dar estas mesmas terras aos piratas de Holanda, por que lhas não destes enquanto eram agrestes e incultas, senão agora? Tantos serviços vos tem feito esta gente perversa e apóstata, que nos mandastes primeiro cá por seus aposentadores; para lhe lavrarmos as terras, para lhe edificarmos as cidades, e depois de cultivadas e enriquecidas lhas entregardes? Assim se hão-de lograr os hereges e inimigos da Fé, dos trabalhos portugueses e dos suores católicos?” (Vieira, 1640).

gado de actores, sectores e actividades económicas, ligadas ou não entre si, constituindo um *hypercluster* que podemos encaixar em seis grandes áreas:

- Transporte e logística (incluindo o transporte de mercadorias e obras marítimas, como por exemplo portos);
- Energia (maremotriz e eólica em ventoinhas *offshore*);
- Indústrias (a nível de recursos não-vivos: nódulos polimetálicos, e de recursos vivos: pesca, recolha de algas etc.);
- Lazer e turismo (desportos náuticos, turismo do *sea, salt, and sun*);
- Construção Naval (englobando tudo o que seja construção de navios das mais variadas especialidades: guerra, pesquisa, transporte, subaquático);
- Pesquisa e desenvolvimento (incorporando as áreas ligadas à investigação e *know-how* para as outras áreas já referidas).

Para que se imponha esta panóplia de actividades e actores, para uma economia azul efectiva, é imprescindível que haja uma visão holística capaz de criar e monitorizar uma sinergia para que o desenvolvimento prossiga uno em todos os sectores, não destabilizando a sua interdependência. Como bem refere Joana Félix, entramos na fase dos Redescobrimentos portugueses no século XXI, (Félix, 2010, p. 59) sendo que, cabe agora descobrir e explorar as potencialidades deste antigo território, que são, ainda em larga medida, desconhecidas. Foram então três os factores que impulsionaram a economia de mar em Portugal:

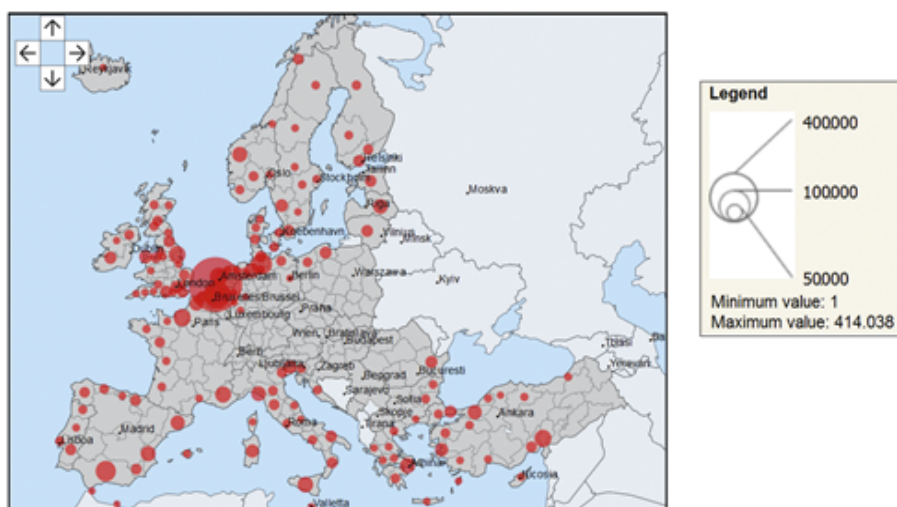
- A premência de recursos e de novas fontes de receita para fazer face a uma crise assente na continentalidade, como, aliás, sucedeu similarmente nos Descobrimentos;
- A necessidade de descobrir um território adormecido no esquecimento e as suas potencialidades, derivada do último ponto;
- O forte contexto europeu, na linha da União Europeia, que definiu uma Política Comum de Pescas e procura agora desenvolver uma Política Marítima Integrada, com vários apoios financeiros³, para um crescimento azul.

Destarte, percebendo a importância da sinergia entre os variados sectores, o XIX Governo Constitucional criou uma Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar que vai desenhar a “Estratégia Nacional para o Mar: 2013-2020”, sendo este talvez o instrumento de uma política pública marítima de maior relevo, especialmente no que concerne à economia do mar. Enquanto estratégia, define no campo económico dois objectivos: o de concretizar o potencial económico do território marítimo português e o de fazer com que a contribuição directa do sector do mar para o PIB nacional seja 50%

3 De facto Orçamento de Estado de 2016 prevê uma transferência de fundos europeus para Portugal, exclusivamente ligados ao mar (IFOP, FEP e FEAMP), na ordem dos 68,1 milhões de euros (Ministério das Finanças, 2016). Fora estes deve-se contar com financiamentos de outros fundos estruturais e de investimento europeus da qual Portugal é beneficiário como por exemplo o FEDER, fora ainda outros financiamentos europeus destinados a todos os cidadãos da UE sobretudo para investigação e empreendedorismo, como é o caso do Horizonte 2020 e do Cosme, respectivamente, e que podem ser usados no domínio do mar dado o seu carácter abrangente.

em 2020. O segundo objectivo é exequível, sendo a influência do sector do mar de cerca de 2% directamente no PIB (DPGM, 2013). Todavia, o primeiro objectivo, que implica uma concretização de uma economia azul, chumba claramente nas provas de adequabilidade e exequibilidade, uma vez que o mesmo é traçado sem ter em conta que os meios necessários, pelo menos a nível económico, não estão reunidos, com a agravante de não ter sido feita uma análise precisa e justa da conjuntura actual (crise financeira), o que em termos temporais não condiz com o melhor momento para o emprego de meios. Veja-se, a título de exemplo, o caso dos portos portugueses, que não constituem grande relevância para a recepção de mercadorias, tendo os Estados da Europa Central, sobretudo, o porto de Roterdão, uma maior afluência, indicando que muitos dos navios que passam pelas águas portuguesas, não ficam em portos portugueses, especialmente no de Sines, que possui grandes potencialidades pelo facto de ser um porto de águas profundas, mas que devido à existência da bitola ibérica e de um conjunto de acessibilidades rodoviárias que deviam ser expandidas, fica aquém do seu potencial, como se pode verificar no mapa em baixo.

Figura 1 – Transporte Marítimo de Mercadorias por Regiões da NUTS 2 em 2013
(em milhares de toneladas)



Fonte: Eurostat.

Por outro lado, é reconhecido no documento que a estratégia deve ser vista a longo prazo. No entanto, sete anos é um período demasiado curto para conseguir mover o *hypercluster*, com dinâmicas diversas, entre actores múltiplos, nos mais variados sectores, com meios e recursos escassos. Este é demasiado denso para se consolidar e homogeneizar no período estabelecido, daí que se possa dizer que a duração da implementação desta estratégia tenha sido incorrectamente avaliada. Porém, alguns académicos preveem que,

tal como no passado, será necessário deixar entrar outros actores, para além do Estado português, que possam trazer mais intensidade ao processo concretizando-o mais rapidamente, até porque a Europa assim o proporciona. É preciso ainda que haja noção de que na realidade internacional, Portugal lida com outros actores, sejam Estados ou não, cujas ambições sobre o mar são igualmente fortes. Tome-se aqui o exemplo da União Europeia, que estabelece para Portugal uma Política Marítima Integrada e um Plano de Ação para uma “Estratégia Marítima na Região Atlântica: Para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, onde na sua matriz possibilita aos Estados-membros da UE o acesso às águas dos Estados atlânticos (nos quais se encontra Portugal) que pertencem à organização, sobretudo para efeitos de pesquisa. Tomando como exemplo a Alemanha, que contrariamente a Portugal, é um gigante em terra com uma pequena dimensão marítima, que detém o segundo maior número de patentes a nível mundial, no que respeita a produtos de origem marinha, e considerando o elevado número de dias de pesquisa no mar português (1623), (Cabral, 2015) parece indubitável a correlação que daqui se pode extrair, sugerindo que muitas das patentes poderão ter origem no mar português.

Deve ainda sublinhar-se que sendo um assunto ligado à política interna, a política marítima está mais subordinada ao quadro político vigente, bastando ver que o mar enquanto parte de um ministério único, surgiu pela primeira vez em 1983-1985, depois pela segunda vez, oito anos mais tarde, em 1991-1995 e por fim vinte anos passaram até que fosse reposto pelo XXI Governo Constitucional, o que demonstra várias formas de perceber o mar enquanto vector estratégico, oscilando ao sabor de cada quadro governativo.

Apesar de todos estes aspectos, é de ressaltar que Portugal tem feito alguns avanços e alguns sucessos, que devem ser entendidos à luz da tecnologia e de um tempo mais alargado, principalmente no campo da energia, tendo construído em 2008 o primeiro parque a nível mundial de aproveitamento de energia das ondas na Póvoa de Varzim, sendo totalmente inovador, apesar de a tecnologia ser escocesa. Outro destes sucessos foi a aquicultura, cujo peso no VAB a preços correntes em 2006 era de 1,9 milhões de euros, passando em 2010 para 24,3 milhões de euros (DPGM, 2013).

Em suma, Portugal é um país com imenso potencial económico no mar, o que torna necessário que haja uma estratégia de âmbito nacional em que o mar ocupe um lugar destacado. A estratégia actual procura dar uma perspectiva futurista do que o país pode alcançar através do mar, não esquecendo, neste contexto, que a existência da UE, enquanto grande-espaco e dentro do conceito da Escola Alemã de Geopolítica de pan-regiões, procura a construção de “áreas economicamente homogeneizantes” e, como tal, retirar parte da soberania do Estado português sobre o mar. (Lara, 2013, p. 263) Ao olhar para a história, Portugal não deve consentir, uma vez mais, que um mar cheio de recursos se traduza apenas numa riqueza fictícia para o próprio e que, quando explorada por outros, se converta em riqueza efectiva. No entanto, esta estratégia, ainda longe de assim poder ser denominada, serve de lançamento para o país executar uma política de investimentos sucessivos que poderá, a longo prazo, trazer de volta a sua heroicidade e levantar de novo o esplendor de Portugal.

Depois de tecidas todas as considerações e feitas as análises sobre o espaço marítimo português, enquanto meio estratégico cultural, económico, de segurança (dimensões *safety* e securitária), é necessário reflectir sobre a forma como todos estes factores se podem traduzir em poder marítimo para Portugal. Para esse efeito, foi averiguado como Portugal se comporta no que concerne aos seis elementos constituintes do poder marítimo, enumerados pelo almirante americano Alfred Thayer Mahan. De início, serão analisados os três primeiros, correspondentes, em larga medida, à natureza e ao contexto geográfico do Estado português (factores de carácter permanente) e, posteriormente, os últimos três, que se referem a aspectos relacionados com a população residente no país (factores de carácter mutável).

De acordo com o primeiro critério, a posição geográfica, fica claro que Portugal, sendo um país com um espaço marítimo muito superior ao terrestre, para além do facto de ser a ligação entre o continente americano e a Europa, retira do mar uma disfunção positiva que centra o país no hemisfério norte, dando-lhe um peso e relevância incontestados, sobretudo em organizações como a OTAN. Portugal cumpre, assim, com o primeiro requisito de Mahan.

Relativamente ao segundo critério, a conformação física, verifica-se que Portugal possui todo um conjunto de infraestruturas e boas condições naturais para as mesmas (águas profundas para portos, condições climáticas geralmente favoráveis etc.), capazes de assegurar a navegabilidade e o comércio marítimo. No entanto, infraestruturas mais avançadas noutros países a par do fraco investimento nas obras marítimas fazem relegar Portugal para segundo plano. Assim, Portugal reúne as condições necessárias para o segundo critério, embora, neste campo, a aposta deva ser maior, por forma a garantir a sua estabilidade e sustentabilidade.

Relativamente ao terceiro critério, a extensão territorial, que para ser preciso se refere somente à extensão da linha de costa, pode afirmar-se que, atendendo aos 942 quilómetros de costa em território continental somados aos 667 e 250 quilómetros dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, respectivamente, Portugal dispõe, indiscutivelmente deste elemento.

Quanto ao quarto critério, o número da população que deve estar ligada ao mar, é, de facto, um aspecto em que Portugal tem perdido posição. Sectores como o da pesca, dos portos, da construção naval, da aquicultura, da segurança e outros, correspondem à quinta maior parte do emprego da população portuguesa (sendo ultrapassado, aliás, pela agricultura), ainda que tenha uma confortável margem de potencial de crescimento, segundo dados da Conta Satélite do Mar, de 2013. Depois de ter sofrido uma quebra após a integração europeia, e embora se tomem medidas para o contrariar, o tempo de recuperação neste parâmetro é bastante moroso, pelo que, Portugal não parece conciliar as condições necessárias para este critério.

No que toca ao quinto critério, que se prende com o carácter nacional sobretudo, na óptica de Mahan, ligado ao comércio, poderá dizer-se, com base em algumas estatísticas já apresentadas neste trabalho, que o país está largamente dependente deste, tendo não só uma boa prestação neste campo, mas existindo também, notoriamente, uma cultura marí-

tima da qual é impossível os portugueses se dissociarem, o que, certamente, preenche os requisitos deste ponto.

Por fim, o último e sexto critério, o carácter do governo, é também, como já vimos, um dos problemas que afectam o poder marítimo português, sobretudo pela forma como em cada quadro governativo é entendida a importância do mar, enquanto vector estratégico, pelo que, não estão reunidas as condições para completar este critério.

Com este breve encaixe das matérias que se abordaram neste trabalho, que perfazem um rácio 4/2, pode distinguir-se Portugal enquanto potência marítima, actualmente com uma dimensão média, que conta com um potencial de crescimento dependente, sobretudo, dos panoramas conjunturais e políticos, e que está assente, em larga medida, numa cultura marítima que, apesar de alguns abalos, é o material que constrói os “Heróis do mar” e os convoca para aquela que é uma vocação e uma dimensão estratégica desde o início de Portugal.

Referências

- Cabral, H., 2015. “Scientific and Environmental Challenges for the Atlantic: The Urge for a Strategy for Portugal”. In: P. B. Graça, ed., *New Challenges of the Atlantic an Approach from Portugal*. Lisboa: ISCSP, pp. 17-24.
- Cajarabille, L. V., et al., 2012. *Segurança no Mar: uma Visão Holística*. Lisboa: Mare Liberum-Editora.
- DGPM, 2013. *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*. Disponível em <http://www.dgpm.mam.gov.pt/Pages/ENM.aspx>.
- Félix, J., 2010. “Redescobrimientos Portugueses no Século XXI: O Mar – um *Hypercluster* para o Futuro”. In: *Jornadas do Mar: A Nova Era dos Descobrimientos*. Alfeite: Escola Naval.
- FRONTEX, s. d.. *Mission and Task*. Disponível em <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>
- GNR, 2016. *Unidade de Controlo Costeiro*. Disponível em http://www.gnr.pt/atrib_UCC.aspx.
- IDN, 2013. *O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013: Contributos e Debate Público*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Lara, A. de S., 2013. *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*. 7.ª Edição. Lisboa: ISCSP, página 263.
- Ministério das Finanças, 2016. *Orçamento do Estado para 2016. Relatório*. Disponível em <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2016/Or%C3%A7amento%20Estado%20Aprovado/RelatorioOE2016.htm>.
- Vieira, A., 1640. *Sermão pelo Bom Sucesso das Armas de Portugal contra as de Holanda*. Disponível em www.bocc.ubi.pt/pag/vieira-antonio-contra-armas-holanda.pdf.

O *Heartland*, o Caso do Ártico e o Mar Português

Cláudia Carvalho

1. Introdução

Este trabalho realizado no âmbito do I Seminário IDN Jovem constitui-se como uma análise crítica sobre a aplicabilidade da teoria do conceito de *Heartland* de Mackinder na atual disputa pelo Ártico por parte dos EUA, Europa do Norte, Rússia e China e a relação entre esta análise e a posição de Portugal do ponto de vista da sua estratégia marítima tendo em conta o seu envolvimento na NATO e UE.

A disciplina da Geopolítica aponta como unidades defensivas os terrenos elevados e os desertos que oferecem segurança. Estes, quer sejam de natureza tórrida ou gélida, são exemplos de elementos defensivos e, por exemplo, a Sibéria e os Montes Urais, junto com o Ártico gelado aparecem como barreira defensiva e impenetrável da Rússia, ideia preconizada por Sir Halford Mackinder com o conceito de *Área Pivot* e *Heartland*, sequencialmente.

É no artigo *The Round World and the Winning of Peace*, de 1943 que Mackinder reitera a extraordinária importância destes elementos defensivos e da Teoria do Poder Continental a partir do território da Eurásia e desenvolve os conceitos de *Midland* e *Heartland*.

Deste modo, Mackinder evolui para a teoria do *Midland Ocean* de 1943 que permitiu o reconhecimento da importância do poder marítimo, e da sua atuação conjunta com o poder terrestre, dotado assim de capacidade anfíbia. Na ideia de base, estaria implícita a criação de uma comunidade atlântica, que seria mais tarde concretizada sob a forma de NATO, organização que Portugal integra.

O posicionamento, a ação e o discurso dos EUA, dos países da Europa do Norte, da Rússia e da China relativamente ao Ártico, modificado pelo recente fenómeno do degelo e agora com maior área navegável, são absolutamente interessantes do ponto de vista da geopolítica crítica, pois este evento coloca em causa a área defensiva do *Heartland*.

Neste contexto, será necessário compreender o enquadramento de Portugal, como país europeu, como *crush zone* (Bessa, 2014), e como parte de um anel de segurança e qual o seu posicionamento estratégico no contexto do alargamento da extensão da plataforma continental portuguesa. É urgente o estabelecimento de objetivos e linhas de ação concretas para uma estratégia marítima para o nosso país. É necessário estimular a “vontade nacional”, criar uma mentalidade marítima e uma consciência coletiva para os assuntos do mar, baseada na educação para o mar, tendo em vista o futuro posicionamento de

Portugal nestas matérias relativamente às estratégias adotadas pelas potências da atual cena internacional.

2. Enquadramento Metodológico

Os objetivos desta pesquisa correspondem a três momentos distintos: um primeiro para o enquadramento referencial do conceito de *Heartland*; um segundo momento que passa por avaliar criticamente a aplicabilidade da teoria de Mackinder no atual sistema internacional, através da análise específica do posicionamento estratégico dos Estados Unidos da América, Europa do Norte, Rússia e China em relação ao Ártico, recorrendo à alusão comparativa dos modelos teóricos de outros autores, nomeadamente Gray, Corbett e Spykman, tendo em conta o seu surgimento e enquadramento na esfera espaço-temporal. Por último, pretende-se estabelecer a relação entre esta análise e a posição de Portugal do ponto de vista da estratégia marítima e o envolvimento na NATO, incluindo a incontornável referência de Mahan em matéria de estratégia marítima.

Para este exercício, torna-se imperativo a operacionalização dos conceitos chave de Teoria do Poder Continental, a Teoria do Poder Marítimo, *Heartland*, Área *Pivot*, *World-Island*, *Rimland*, *Midland Ocean* e *Midland Basin*.

Tendo em conta os princípios básicos da investigação científica, o momento de rutura com o conhecimento existente é aquele em que se impõe a criação de uma pergunta de partida, tarefa que exige uma cuidada reflexão, a fim de afunilar da temática para o tema, e deste para a problemática e demonstrar com precisão, pragmatismo, objetividade e pertinência aquilo que se procura saber. Por conseguinte, a pergunta de partida formulada é a seguinte: Qual o alcance da aplicabilidade da teoria de Mackinder na atualidade, no que diz respeito à atribuição de nomenclaturas e enquadramento relativamente ao poder de países como os Estados Unidos da América, a Rússia, a China e Portugal, tendo em conta o envolvimento do nosso país na NATO?

A metodologia adotada recai sobre a consulta e revisão bibliográfica afeta ao tema, sendo constituinte da análise qualitativa em estreita relação com a atualidade. Será privilegiada a abordagem dedutiva, ou seja, partindo da perspetiva geral para o particular dos dados em estudo para, finalmente, se tecerem as considerações finais.

Finalmente, reitera-se que, ao longo deste texto, está presente a contextualização e inserção da problemática apresentada num quadro referencial amplo do ponto de vista histórico e temático pela revisão teórica dos autores citados.

3. O *Heartland*

Mackinder, geógrafo e geopolítico britânico destacou-se na primeira metade do século XX, com a formulação da teoria do *Heartland* – “a cidadela do poder” –, priorizando o poder continental, e terá influenciado a política externa de várias potências. Incluiu, numa perspetiva de auto-crítica, a assunção da relevância das questões marítimas pela dimensão evolutiva do conceito de área *Pivot* para *Heartland*.

Deste modo, a sua teoria é lançada em 1904, com o conceito de *Pivot* geográfico da História, com o texto *The Geographical Pivot of History*. A área *Pivot* surge primeiramente

associada a dois arcos envolventes da área central: o Crescente Interior ou Marginal e o Crescente Exterior ou Insular, formando um anel de segurança interno e outro externo. A área *Pivot* correspondia às grandes planícies russas, protegidas a Norte pelos mares gelados do Ártico, a Este pelas florestas da Sibéria, a Oeste pelos Montes Urais e a Sul por mais territórios montanhosos.

Em 1919 reformula o conceito de área *Pivot* para *Heartland*, Teoria da Ilha Mundial: “Quem dominar a Europa Oriental domina o *Heartland*; Quem dominar o *Heartland* domina a Ilha Mundial; Quem dominar a Ilha Mundial domina o Mundo”. As fronteiras alargam-se significativamente da área *Pivot*, núcleo mais restrito inicialmente, para o *Heartland*, uma realidade mais ampla. Este novo conceito equaciona não só a Europa mas também o território a sul, nomeadamente o continente africano até ao sul do Sahara e à Ásia das Monções. Esta inclusão é reveladora de grande importância destes novos territórios porque o continente africano tinha sido até aí, muito pouco considerado pela cartografia ou pela importância em referências geoestratégicas anteriores.

Em 1943 publica ainda uma recensão crítica à sua própria teoria, representada no artigo *The Round World and the Winning of Peace*, pela preocupação e justificação do poder continental com a incorporação do poder marítimo com o conceito de *Midland Ocean*.

O enquadramento espacial e temporal desta teoria não deve ser minimizado, sendo premente entrar em linha de conta nesta análise. Nesse momento da História as preocupações da Europa não eram grandes: atravessava-se um período de paz, ao contrário da Rússia que passava por um processo interno de transformação com as complexidades inerentes a um evento deste tipo. A integração destes novos territórios, pela expansão do conceito de Mackinder, acontece no fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), e surge da necessidade de procurar “o mundo que interessa”, isto é, os locais onde as trocas comerciais eram intensas e onde existia maior mobilidade, pois o interesse máximo, em última análise, é sempre o económico.

4. O Caso do Ártico

Atualmente, o reposicionamento de potências internacionais face a uma nova ordem mundial que se desenha, remete-nos para alguma indefinição que problematiza a interpretação da realidade do sistema internacional no sentido da manutenção da paz, ou seja, a existência da contradição de forças que tornou o mundo global mais próximo geográfica e temporalmente e que alavancou o processo de fracturação do sistema internacional.

Neste contexto, o cenário geopolítico do Ártico é incontornável, uma vez que o território e a própria demografia, itens clássicos da geopolítica, são agora revisitados por se reconstituírem como elementos de poder estratégico.

É, portanto, numa perspetiva económica que surge o interesse no Ártico. Conforme referido, este território constituía um deserto gélido que está, gradualmente e mais rapidamente do que se previa, a tornar-se navegável. A China, que constitui uma ameaça estratégica aos EUA, já conseguiu viabilidade marítima sem recurso a quebra-gelo. E este é um facto absolutamente incontornável pois poderá tornar também a Rússia num território mais vulnerável. Não será por acaso que Putin aumentou, em grande medida, as

suas ambições militares para 2020. Por outro lado, e concomitantemente, temos vindo a assistir a uma aproximação estratégica e lenta da China à Rússia.

Os EUA em relativo enfraquecimento, a China com aspirações a potência hegemónica apesar de oficialmente ser mantido o mote de *peaceful rising*, a Rússia com uma clara ação estratégica de afirmação e condição de poder na defesa dos seus interesses, a Europa sem relevância estratégica no teatro internacional, constituem os atuais posicionamentos gerais destas quatro grandes potências.

A retração estratégica dos EUA a que temos assistido, por exemplo na crise do Médio Oriente, a incapacidade de resolver conflitos no Afeganistão, Iraque e Síria, ou até a forma como encarou a situação da Geórgia e da Ucrânia, também se encontra espelhada no caso do Ártico: os EUA terão sido “‘apanhados de surpresa’ em matéria de meios e infraestruturas para assumirem a posição de líderes no Ártico” (Balão, 2015, p. 78). Será por isso que “Os E.U.A. procuram a todo o custo impedir que o centro de poder global se desloque, nomeadamente para a sua rival China [...] Para isso, apostam numa política externa centrada no poder militar, sobretudo no âmbito da NATO, quer na ação desenvolvida por aquela organização, quer no seu alargamento a países do ex-pacto de Varsóvia, como são os casos da Ucrânia e Geórgia,...” (Balão, 2015, p. 174) e mais recentemente de Montenegro, ainda que à revelia da Rússia.

Apesar deste tardio “despertar” dos EUA, é de referir a reativação da base aérea de Thule na Gronelândia, que coloca os EUA numa posição literalmente mais próxima e, provavelmente, mais presente e atenta na disputa do Ártico. No passado teve importância geoestratégica central durante a Guerra Fria corroborando as teorizações de Spykman e Cohen e, neste sentido, veremos se não terá numa possível “Guerra Fria do Ártico” (Balão, 2015, p. 49). A revitalização desta base em simultâneo com o sistema de satélites e de deteção antimíssil dos EUA constituem grande vantagem no teatro de operações do Ártico.

Os EUA procuram manter poder de projeção e para isso o seu investimento militar é único no mundo. Para além disso, constitui-se como o garante da estabilidade do comércio internacional, mas o foco atual é a criação de condições para a recuperação dos padrões de vida da sociedade americana, de bem-estar por excelência, o que se coaduna com uma postura isolacionista e cíclica deste país.

De uma perspetiva sistémica, desde 2009 que não assistimos à recuperação robusta da situação económica mundial. Ao invés, mantém-se instável, e em particular nas economias desenvolvidas da Europa e dos EUA, com impactos sociais profundos.

No teatro Europeu existem forças e movimentos que constituem dinâmicas com consequências muito fortes, como sendo as circunstâncias de oposição entre França e Alemanha, a saída do Reino Unido do projeto Europeu, a Europa protestante *versus* Europa católica, a Europa Cristã *versus* a Europa islâmica, os países credores *versus* devedores são algumas das tensões que agitam a Europa na sua profundidade.

O *soft power* europeu afirmou-se, durante muito tempo, como elemento de poder estratégico para a União Europeia atingir os seus objetivos: a robustez que o Euro imprimiu no comércio, a organização democrática e a cultura de cidadania contribuíram para

um sólido pilar económico. No entanto, numa visão realista, é-nos possível verificar que ao primeiro confronto, nenhuma potência sem *hard power*, sem poder militar, consegue manter poder estratégico, sendo a Europa um “anão” deste ponto de vista. O insucesso da Comunidade Europeia de Defesa de 1952 dotou a Europa de uma visão mais economicista, funcionalista, com um grande mercado interno e ponto de união política. Militarmente, a NATO foi sempre o elemento de referência fundamental para a segurança da Europa e depois da Guerra Fria a agenda europeia foi dominada pela integração de novos Estados-membros, daí que o quadro da NATO tenha passado a ser valorizado pela Rússia.

O que é entendido por alguns como uma lacuna é vista por outros como algo surpreendentemente poderoso numa perspectiva globalizante. Ian Manners defende o *normative power* da Europa, os procedimentos em matéria de segurança alimentar, humana, transparência dos processos legais, o próprio *check and balance*, entre outros, na base do modelo social europeu, com capacidade para ser exportado para variadíssimos pontos do globo, assumindo essa particularidade como elemento referencial para outros atores.

Não obstante, a pressão na Europa é enorme, o projeto europeu cada vez menos consolidado assim como Huntingdon anteviu e Kissinger documentou eximamente:

“On the other hand, European politics remains primarily national, and in many countries, objections to EU policy have become the central domestic issue. The result is a hybrid, constitutionally something between a state and a common bureaucracy – more like the Holy Roman Empire than the Europe of the nineteenth century. [...] Europe has returned to the question with which it started, except now it has a global sweep. What international order can be distilled from contending aspirations and contradictory trends? Which countries will be the components of the order, and in what manner will they relate their policies? How much unity does Europe need, and how much diversity can it endure? But the converse issue is in the long run perhaps even more fundamental: Given its history, how much diversity must Europe preserve to achieve a meaningful unity?” (Kissinger, 2015, pp. 92-93).

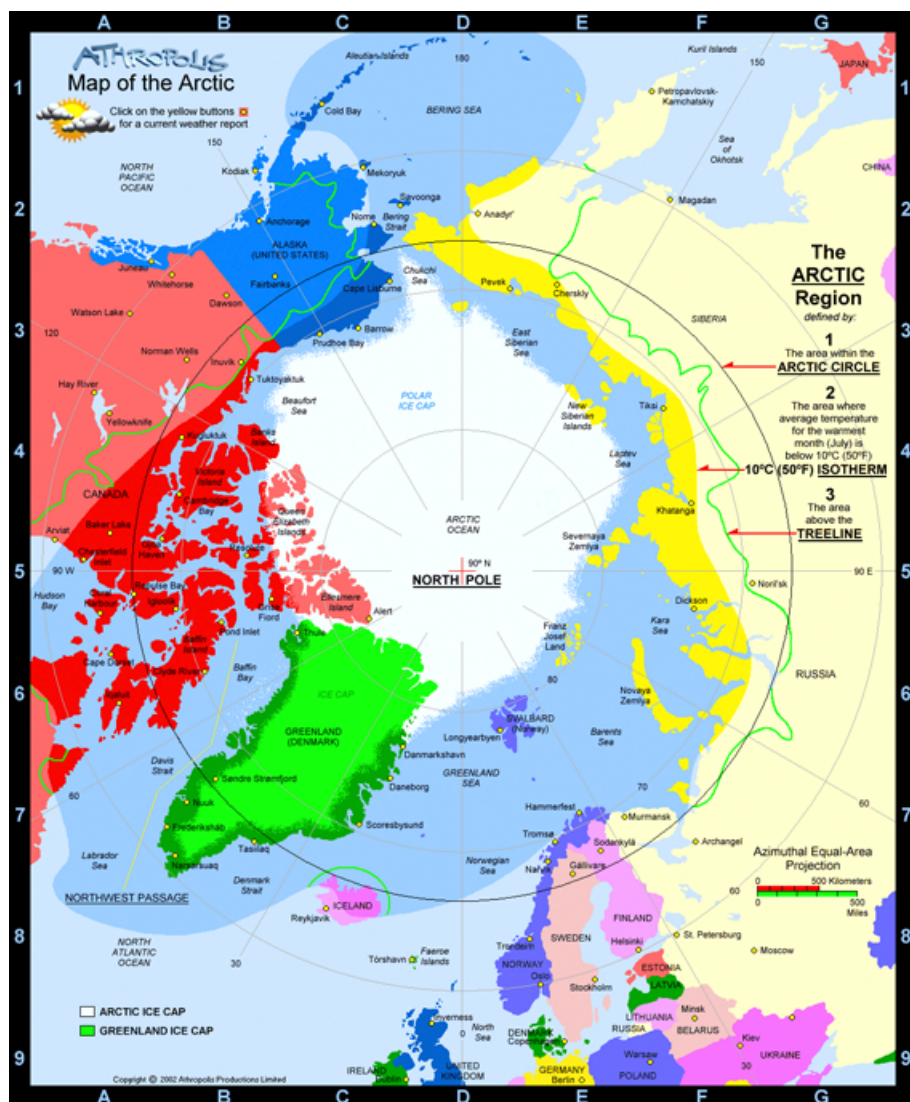
Noutra ótica, a de Mackinder, a Europa constituía e constituirá a salvaguarda da segurança dos EUA. Mackinder terá tido grande influência na constituição da NATO, se tivermos em conta o preâmbulo do Plano Marshall que anuncia o projeto daquilo que é hoje a União Europeia, com a articulação para o objetivo da paz, da cooperação, mas sobretudo da segurança política e social, ao contrário da tendência natural de pensarmos que a União Europeia era originalmente de índole europeia. Mackinder “não descansou enquanto não encontrou um conceito unificante entre a Europa marítima e os Estados Unidos da América” (Bessa, 2015, p. 9).

Nicholas Spykman, cuja teorização está em grande parte assente na teorização original de Mackinder, demonstra com a permanência do significado dos conceitos – o *Inner Crescent* correspondendo ao *Rimland*, que é aqui que assenta a grande equação de poder: é o primeiro anel de segurança do poder, o “anel global”. A Europa não tendo anel securitário, serve, ela própria, como anel de defesa dos EUA, numa ótica realista.

No caso de Saul Cohen, existem dois blocos geoestratégicos: o Mundo do Poder Continental correspondente ao *Heartland* e o Mundo do Comércio Marítimo, originário

do Almirante Mahan. Para esta teoria contribuem as *shatterbelts* e as *crush zones*, zonas situadas entre as duas grandes áreas primariamente definidas e responsáveis pelo equilíbrio de poder. Países costeiros como Portugal, Itália, Espanha, Holanda, Grã-Bretanha e Japão surgem neste contexto.

Figura 1 – Círculo Polar Ártico



Fonte: Map of the Arctic 2002, Ed. Athropolis 1101 x 1328. Retirado de Athropolis Arctic Maps [online]. Disponível em <http://www.athropolis.com/map2.htm>.

Na perspectiva da adoção de uma estratégia marítima, a Europa pode vir a ser uma preocupação para os EUA, China e sobretudo para a Rússia, caso a União Europeia e a NATO se tornem mais ativas nas questões polares, visto que todas as nações árticas são membros de uma ou das duas organizações.

Países como a Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia e a Dinamarca não devem ser descurados na análise da disputa do Ártico: a Noruega com o exercício *Cold Response* mostrou ser capaz de dinamizar uma das maiores demonstrações de manobras militares no Ártico. Em dezembro de 2014, a Dinamarca reivindicou um território ártico de 895 km² na região ártica, reivindicada também pela Rússia, Canadá e EUA.

No entanto, de regresso às premissas da geopolítica clássica, e tendo em perspectiva o mapa apresentado abaixo, é notória a monumentalidade do território russo relativamente à massa terrestre europeia em projeção ao Ártico. A reiterar nesta análise a expressão discreta do *hard power* europeu.

A referida deterioração das relações entre a Europa e a Rússia pode representar uma maior gradação na problemática da definição de fronteiras no Ártico, pois a Rússia vem-se mantendo ativa no Conselho do Ártico e exige uma clara distinção entre estas questões e a crise da Ucrânia.

Relativamente à Rússia, temos vindo a assistir a um processo de fortalecimento interno através da centralização dos poderes do Estado, a renacionalização de muitos dos conglomerados industriais do gás e do petróleo, a destruição da tensão separatista do Cáucaso e a revitalização do poder militar, no sentido de projetar a sua influência internacionalmente e voltar a ter uma posição central na agenda mundial.

“Everything about Russia – its absolutism, its size, its globe-spanning ambitions and insecurities – stood as an implicit challenge to the traditional European concept of international order built on equilibrium and restraint. [...] In this context, a distinctive Russian concept of political legitimacy took hold. While Renaissance Europe rediscovered its classical humanist past and refined new concepts of individualism and freedom, Russia sought its resurgence in its undiluted faith and in the coherence of a single, divinely sanctioned authority overpowering all divisions – the Czar as “the living icon God”, whose commands were irresistible and inherently just [...] Thus what in the West was regarded as arbitrary authoritarianism was presented in Russia as an elemental necessity, the precondition for functioning governance. [...] The expansion of NATO up to the borders of Russia – even perhaps including it – was now broached as a serious prospect. The projection of a military alliance into historically contested territory within several hundred miles of Moscow was proposed not primarily on security grounds but as a sensible method of “locking in” democratic gains” (Kissinger, 2015, pp. 50 e 54).

Em termos económicos, a Rússia teria muito a ganhar com a anexação do “território russo da zona polar”, pois esta zona contém reservas importantes de hidrocarbonetos, diamantes, metais e outros minerais.

À semelhança do Canadá, a Rússia usou dispositivos especiais subsidiados pelo Artigo 234.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), relativo aos direitos de soberania sobre águas congeladas, no sentido de fortalecer o domínio

sobre as novas rotas decorrentes do degelo – a Passagem Noroeste e a Rota do Mar do Norte.

Em 2007, dois minissubmarinos russos não tripulados colocaram uma bandeira de titânio inoxidável no polo norte, debaixo da calota polar, a 4.262 metros de profundidade, ato simbólico que agitou os meios de comunicação social e inquietou as potências interessadas no Ártico, sobretudo os EUA, fazendo renascer sentimentos antigos associados à Guerra Fria.

Num teatro mais distante mas igualmente importante no exercício do poder estratégico encontra-se a China, país que se anuncia num *peaceful rising* mas com evidências de intenção estratégica no mar da China. Este conceito não terá sofrido alterações até à data, mas o país tem vindo a posicionar-se de forma a garantir o controlo do seu desenvolvimento económico, através da *New Silk Road* e da *String of Pearls*, sem dependência de terceiros.

O posicionamento deste país a par dos EUA futuramente será decisivo para se compreender se o equilíbrio internacional será mantido pelos dois atores numa ótica de bipolaridade ou se, por outro lado, a tensão tomará lugar e, inevitavelmente, contornos internacionais mais complexos serão despoletados. A influência dos EUA no Japão, Coreia do Sul, Filipinas terá também de ser alvo de gestão diplomática, por força dos tratados que garantem a não-agressão a estes territórios.

A China é muito homogênea demograficamente, com uma identidade cultural notável e milenar reveladora de grande resiliência. Como base nesta característica estará o tempo civilizacional em contraste com o tempo cronológico adotado pelo Ocidente e que em tudo condiciona as tomadas de decisões e, sobretudo, o planeamento estratégico. Distingue-se marcadamente do Ocidente com esta cultura perpétua que se mantém inabalável.

A China vem tendo uma aproximação diplomática muito cautelosa ao Ártico, pelo interesse primordial na exploração de recursos minerais e a abertura de novas rotas comerciais marítimas, que interferem diretamente na economia e sociedade chinesas. Desde a década de 90 do século passado que esta potência tem vindo a desenvolver um programa polar, com a criação do Polar Research Institute of China e em 2013 tornou-se membro observador do Conselho do Ártico, o que significou a garantia dos chineses no *forum* intergovernamental mais importante sobre esta região. Oficialmente, a China nega a existência de uma política ártica, mas as ações chinesas sinalizam o contrário, conforme discurso do próprio Liu Zhenmin, atual Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros:

“The parties have different rights, interests and specific concerns with regard to Arctic-related issues. However, peace, stability and sustainable development in the Arctic serve the common interests of both Arctic and non-Arctic states. We should continue to enhance mutually beneficial and win-win cooperation, and jointly uphold and promote peace, stability and sustainable development in the Arctic region.” (Silva, 2014, p. 110).

5. O Mar Português

Portugal surge no enquadramento de duas organizações – a NATO e a UE – não devendo, portanto, ignorar o palco geoestratégico e geopolítico que tem vindo a ser o

Ártico. Naturalmente que as mudanças na configuração do espaço navegável na União Europeia irão também influenciar as políticas marítimas de todos os Estados-membros costeiros. Caso se verifique uma continuidade nas opções europeias para Portugal, ficaremos novamente numa posição muito pouco vantajosa no que respeita ao desenvolvimento de uma marinha mercante, da frota de pescas e até na exploração dos recursos marítimos.

É por isso premente que, tendo em conta o envolvimento de Portugal na NATO e na perspectiva do alargamento da nossa plataforma continental que aumenta a perceção de Portugal como país marítimo, seja delineada uma estratégia marítima portuguesa.

O território marítimo nacional imerso é quarenta e três vezes superior ao território emerso e deste facto advêm desafios de natureza política ou diplomática, económica, ambiental, cultural e securitária pelo que uma estratégia marítima poderá vir a ser bastante útil.

É urgente que Portugal inicie e desenvolva verdadeiramente uma estratégia marítima, primariamente pelo estabelecimento de objetivos, para que se entenda qual a direção ou alinhamento e com que potências o deverá fazer, para que estas “parcerias” colaborem com os seus fins nacionais.

Quesada de Andrade define estratégia marítima como: “a ciência e a arte que se ocupa da escolha, preparação e emprego do Poder Marítimo (componente do Poder Nacional) em tempo de paz perante antagonismos e em situação de crise ou de guerra para a realização dos objetivos definidos pela política” (Andrade, s.d., p.129).

É, portanto, considerada estratégia marítima o instrumento que materialize a capacidade e a “vontade nacional”, ou seja, o “poder marítimo” ou *sea power* na terminologia anglo-saxónica. Este poder é suportado pela atitude e sensibilidade psicológicas da população sobre os assuntos relacionados com o mar, pela geografia do país que concentra em si o fator mais estável e, não menos importante, pela economia nacional que propicia os meios para a execução da estratégia (Andrade, s.d., p.127).

O autor alerta-nos para a prioridade da mentalidade marítima no processo de construção do poder marítimo, logo para a estratégia marítima. De facto, a opinião pública e a construção do discurso dos *media*, consubstanciados no fenómeno de massas que é a criação de uma mentalidade, é considerada fulcral nesta criação:

“É necessário deixar a atitude passiva de repetida referência à extensão da nossa ZEE e à mentalidade marítima do povo, para promover a fixação de objetivos ligados ao uso do mar, a definição de uma estratégia do mar e a formação de uma consciência coletiva que incentive as práticas que essa estratégia indicar” (Sachetti, 2009, p. 125).

“O mar é português na medida em que o sentirmos como parte de nós enquanto nação e só será aproveitado e maximizado enquanto fator de poder nacional se houver uma adesão da população a essa ideia” (Narciso, s.d., p. 18).

Também a linha de ação que o almirante Alfred Thayer Mahan apresenta para a construção de uma estratégia marítima, com a sua obra *The Influence of Sea Power Upon History, 1680-1783*, publicado em 1890, assenta na criação e desenvolvimento de todas as atividades e recursos marítimos, tendo em conta a posição geográfica do país, a caracte-

rização do povo desse país e a competência do governo, o que condiciona a capacidade de manutenção e mesmo crescimento da Nação, defendendo que “aquele que comanda o mar, comanda todas as coisas”.

“(…) determinados fatores geopolíticos, geoeconómicos e humanos, tais como a posição geográfica do território, a sua configuração física, a sua extensão (em particular o seu litoral), a produção nacional, a vocação ou tendência marítima de um povo, e a visão, coragem e competência dos seus dirigentes ou elites, estimulam ou limitam as capacidades das Nações para o exercício das atividades marítimas no seu aspeto geral” (Andrade, s.d., p. 127).

Em Portugal, não existem meios para conhecer, explorar ou desenvolver atividades marítimas ou, sequer, uma vontade nacional aderente à ideia de Portugal como nação marítima, apesar da excelente localização geopolítica e geoestratégica. O abandono da ideia cimentada de Portugal como país periférico da Europa, dando lugar, ao invés, a uma posição de centralidade no Atlântico Norte tem sido apontada como premissa a seguir.

De acordo com o modelo de gestão marítima do almirante Silva Ribeiro, existem questões de índole cultural prementes, advindas da posição geográfica do nosso país, que têm vindo a ser descuradas: os “estudos marítimos” devem ser instituídos no sentido de contribuir para a identificação de objetivos e linhas de ação de Portugal nesta matéria para que o Estado, as empresas e pessoas possam usar os recursos do mar numa perspetiva de aproveitamento utilitarista, permitindo a autoridade do Estado no mar, o desenvolvimento de investigação científica acerca destas matérias, a garantia de resolução de problemas de natureza securitária na ótica de *security* (proteção) e de *safety* (salvaguarda), a proteção do meio ambiente e, por último, a promoção de uma visão estratégica para o desenvolvimento da economia nacional.

Na equação que contempla o Poder Marítimo Nacional (PMN) como resultado da Capacidade Marítima (CM), da Vontade (V) e das Relações com outros povos (R), a cultura e a educação apresentam-se como elementos fundamentais para a consolidação de uma mentalidade marítima, de um eu coletivo virado para as questões do mar, base para a operacionalização da vontade (V). Desta forma, a educação e a cultura servem como plataforma veicular à real aplicação de medidas de valor estratégico benéfico para o nosso país.

No contexto do alargamento da extensão da plataforma continental portuguesa até 350 milhas da costa, num total de 4,5 milhões de km², Portugal detém soberania territorial até 12 milhas em linha de costa, sendo que entre as 12 e as 24 milhas só detém direitos de natureza aduaneira; a partir das 24 até às 200 milhas, constitui-se a zona económica exclusiva onde a Portugal estão afetos os recursos e a coluna de água; finalmente, entre as 200 e as 350 milhas e de acordo com a CNUDM, Portugal está apenas em posição de explorar os recursos do fundo do mar, condição que cria problemas ao Direito Internacional.

Um exemplo claro do surgimento destas questões é a argumentação de Espanha que se auto proclama como detentora da zona circunscrita até Aveiro, Madeira e Canárias. Contudo, situações como tráficos de drogas, seres humanos ou de outra natureza, a inca-

pacidade económica de Portugal personificada numa marinha mercante quase inexistente, a presença de potências europeias em investigação científica no fundo do mar da plataforma continental portuguesa podem representar desafios diversos para os quais Portugal deve estar preparado, face a este aumento exponencial de soberania nacional em território marítimo.

Com base na matriz de análise SWOT – *Strengths* (potencialidades), *Weaknesses* (vulnerabilidades), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças) – apresentada no anexo 1, as potencialidades, relativas evidentemente ao ambiente interno, identificados para Portugal serão: a utilização das capacidades sediadas ou a sediar em Portugal para exploração dos recursos do mar; o conhecimento científico em matéria de Ciências do Mar; o aumento de disponibilidade de recursos minerais e eventualmente energéticos; a capacidade de estimular e alavancar a vontade marítima nacional.

No que diz respeito às vulnerabilidades – também referentes ao ambiente interno –, apresenta-se: a insuficiência de meios de vigilância do espaço marítimo correspondente à plataforma continental; atual modelo de gestão dos assuntos do mar; a capacidade limitada científica e tecnológica de Portugal; o conhecimento incompleto sobre os recursos da plataforma continental; uma marinha mercante irrelevante.

Relativamente ao ambiente externo, nomeiam-se como oportunidades: a renovação do interesse pelos assuntos do mar; a transferência de conhecimento científico e tecnológico; os benefícios económicos para o país; a afirmação internacional de Portugal.

Como ameaças: os interesses de outros atores; desconhecimento das atividades desenvolvidas por outros atores no mar português; a crise financeira e económica.

Paralelamente, será absolutamente necessário equacionar a obtenção e desenvolvimento de novos equipamentos e novas tecnologias, aumentando a capacidade operacional no acesso ao mar profundo; o desenvolvimento científico em áreas como a hidrografia, geologia e oceanografia; a exploração de recursos minerais e energéticos no *offshore*, alavancantes da economia nacional, por sua vez elemento essencial aos anteriores já referidos; a reanimação de uma forte marinha mercante; o reforço exponencial de medidas de segurança marítima nas óticas já citadas (*safety* e *security*) para assegurar, por exemplo, o controlo naval de 53% do volume de tráfego comercial marítimo da União Europeia, mas tendo igualmente em linha de conta que é no Atlântico Norte que se verifica o maior fluxo comercial do Oceano Atlântico, e a importância das parcerias e concessões internacionais público-privadas, todos eles concorrentes à incrementação da projeção internacional de Portugal e o reforço em matérias relativas ao Mar e Oceanos.

Uma estratégia marítima sustentada por uma mentalidade e vontade marítimas estará na base da concretização das propostas de resolução de desafios, uma vez que até na aquisição de meios carecemos da união nacional para os mesmos propósitos.

Desta forma, a educação e a cultura servem como plataforma veicular à real aplicação de medidas de valor estratégico benéfico para o nosso país. Uma mentalidade marítima coletiva, consubstanciada numa vontade marítima capaz de avançar com medidas concretas poderá existir pela via da educação, conduzindo o pensamento de massas para uma visão estratégica.

Colin S. Gray passa-nos a ideia fundamental de que para uma boa cultura estratégica é necessário conhecermo-nos, primeiramente, a nós e depois ao que vamos enfrentar, os outros:

“As usual, Sun Tzu was right. It is important to know ourselves. Unfortunately, it is extraordinarily difficult to know oneself in terms of strategic culture. In principle, we should perform far better, be more consistently successful, if we were able to look in the strategic mirror and see ourselves without significant distortion. In practice, of course, we tend to see ourselves as we would like to be. So deep is a security community’s vested interest in its version of its own master strategic historical narrative, that one should not expect objective self assessment. Perhaps in the aftermath of strategic trauma, a measure of objectivity may creep in. The Germans achieved this under the inspired leadership of Chief of Staff Hans von Seeckt after World War I, with their 57 study committees. After Vietnam, the Americans assuredly did not. The official U.S. response to the protracted disaster of the Vietnam project, was to ignore it for more than a generation” (Gray, 2006, p. 17).

(...) Again, Sun-tzu was correct, at least he was substantially so. One cannot make a virtue of cultural ignorance. Before striking a cautionary note, let us endorse the commonplace belief that it is highly desirable to understand as much about the adversary as possible. Cultural intelligence is particularly valuable because it explains the intellectual and moral context within which decisions will be made. Needless to say, perhaps, it is far easier to count tanks and missiles than it is to grasp the cultural assumptions of an alien society, let alone comprehend the cognitive psychology of enemy leaders. How do their brains work? Physiologically like ours, of course. But, does our anatomical commonality conceal radical differences in values, preferences, and goals?” (Gray, 2006, p. 19).

Em suma, podemos afirmar que a cultura estratégica é um conceito de extrema importância e absolutamente imprescindível para qualquer país, das suas boas relações com outras potências, da sua economia e da sua segurança. Portugal surge, nesta fase, diferenciado pela negativa por não existir uma cultura estratégica em geral e uma estratégia marítima, em particular.

6. Conclusões

Mackinder mantém-se extraordinariamente atual e aplica-se no panorama internacional que “cerca” o Ártico, com o seu conceito de *Heartland* desta feita adaptado às mudanças geográficas como consequência do degelo.

Neste contexto, os atores internacionais estratégicos são os EUA, a China e a Rússia, muito pelo seu poderio económico e militar que permite uma maior esfera de influência. Neste cenário Portugal aparece como Estado-membro da União Europeia e da NATO e deverá gerir o seu posicionamento geográfico vantajoso de forma a “não perder terreno”.

Partindo do posicionamento tomado pelas potências em questão, podemos antever para o Ártico, um hipotético quadro de guerra durante o século XXI. Na sequência das alterações climáticas, do ponto de vista económico, pela abundância de minerais no círculo polar ártico, a corrida aos mesmos será inevitável e a legislação internacional existente não tem assegurado a definição de fronteiras ou contornos para cada país.

Podemos concluir que para a formação de uma cultura estratégica, uma nação deve conhecer-se a si mesma: os seus recursos, as suas características, as suas limitações; de seguida, conhecer o adversário ou parceiro.

No caso português, que é indubitavelmente um país marítimo, é premente traçar-se o quanto antes uma estratégia marítima e mais do que isso, uma mentalidade marítima para que o enorme território marítimo português seja devidamente tratado, utilizado, protegido em prol dos interesses nacionais.

Finalmente, uma cultura de estabelecimento de objetivos e a consequente obtenção de resultados é a única forma que Portugal terá para garantir a devida exploração do seu território marítimo.

Referências

- Almeida, P. V., 2012. *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*. 2.^a Ed.. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Andrade, A. M. Q., 1987. Estratégia Marítima – Caracterização e Emprego. *Nação e Defesa*, nº45, pp. 119-137. Disponível em Instituto da Defesa Nacional: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2749/1/NeD45_AMQuesadaAndrade.pdf.
- Balão, S., 2015. “O Ártico no Século XXI – Geopolítica Crítica e Guerra”. In: A. de S. Lara, ed., *Em Caso de Guerra*. Edições MGI: Lisboa, pp. 39-72.
- Balão, S., 2014. “Globalização, Geopolítica do Mar Português e o Ártico: Perspetivas para o Século XXI”. In: C. M. Dias, ed., *Geopolítica e o Mar*. Lisboa: Edições MGI, pp. 133-227.
- Balão, S., 2014. *A Matriz do Poder: uma Visão Analítica da Globalização e da Anti-Globalização no Mundo Contemporâneo*. 2.^a Ed.. Lisboa: Edições MGI.
- Balão, S., 2013. “Globalização, Geopolítica e Conflito: O Caso do Ártico e a Abertura da Rota do Norte”. In: A. de S. Lara, ed., *A Crise e o Futuro*. Rio de Mouro: Pedro Ferreira Editor, pp. 51-90.
- Barata, C., 2015. *A Gestão de Crises no Quadro da NATO*. Lisboa: Edições MGI.
- Bessa, A. M., 2014. “Os Mundos de Saul Cohen”. In: S. Balão, ed., *Teoria e Prática da Democracia: Estratégia, Actores, Factores e Instrumentos*. Lisboa: Edições MGI, pp. 7-19.
- Cajarabille, V. L.; Duarte, A. C. R. e Afonso, P. V., 2010. A Plataforma Continental na Problemática da Defesa Nacional. *Cadernos Navais*, nº33, abril/junho. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE.
- Corera, G., 2008. “El misterio de la bomba atómica perdida”. *BBC Mundo* [online], Martes, 11 de noviembre de 2008. Disponível em http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7722000/7722559.stm.
- Correia, A., 2015. *Conceito Estratégico Nacional: Subsídios para a sua Aplicação a Portugal*. Lisboa: ISCSP.
- Cunha, T. P., 2011. *Portugal e o Mar*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos/Relógio de Água Editores.
- Duarte, A. C. R. e Neves, J. M. L. P., 2013. A Maritimidade Portuguesa. *Cadernos Navais* nº 44. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.

- Lara, A. S., 2013. “O Regresso ao Futuro: Ideologia, Política, Geopolítica”. In: A. de S. Lara, ed., *A Crise e o Futuro*. Rio de Mouro: Pedro Ferreira Edições, pp. 19-41.
- Mack, J., 2013. *The Sea: A Cultural History*. London: Reaktion Books.
- Mackinder, H. J., 1968. “The Geographical Pivot of History”. In: VV.AA, *Geopolítica Tropical*. Tradução do Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina. Lisboa: ISCSP.
- Narciso, I. C., s.d. *A Geopolítica do Mar Português*. Contributo ao I Congresso Nacional de Segurança e Defesa, 24 e 25 de Junho de 2010, Centro de Congressos de Lisboa.
- Ribeiro, A. S., 2010. *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Ribeiro, A. S., 2010. *Teoria Geral de Estratégia: O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Romana, H. B., 2013. “O Conceito de Cultura Estratégica: Notas sobre a China”. In: A. de S. Lara, ed., *A Crise e o Futuro*. Rio de Mouro: Pedro Ferreira Editor, pp.43-50.
- Sachetti, A. F., 2009. O Pensamento Estratégico e o Mar. *Nação e Defesa*, n.º122, pp. 117-125.
- Kissinger, H., 2015. *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. 3rd edition. London: Penguin Books.
- Silva, A. P., 2014. A China também olha para o Ártico. *Austral*, Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, 3(6), pp. 95-117. Disponível em <https://ufpeicasia.files.wordpress.com/2015/09/a-china-tambc3a9m-olha-para-o-c3a1rtico.pdf>.
- Waltz, K., 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

Anexo

Análise SWOT



O Mar como Vetor Estratégico

Inês Duarte de Matos

1. Introdução

Há quinhentos anos, o mundo estava compartimentado e muitas civilizações encontravam-se fechadas sobre si mesmas, sem contactos com o exterior. Portugal foi o primeiro país a libertar-se destas amarras, abrindo um novo capítulo da história ao sair dos seus limites continentais. A conquista de Ceuta (1415) e a ocupação dos arquipélagos da Madeira e dos Açores foram o seu corolário.

A passagem do Cabo Bojador, em 1434, foi a porta aberta para as explorações marítimas e para o fim dos medos das tripulações, até então assustados pelo mar tenebroso de águas ferventes e por abundantes monstros marinhos.

Encontrada a forma de vencer as dificuldades, no mar, Portugal afirmou-se como potência marítima.

A verdade é que o mar é determinante para a vida humana: fonte de alimento, recursos naturais, energia, segurança e defesa, é o princípio da vida e o fim das amarras que nos mantém presos à terra e às suas barreiras. O mar é o espírito e espaço que desafiou a expansão e descoberta do mundo como o vemos hoje.

Poucos países têm a relação que Portugal tem com o mar. Uma nação inequivocamente oceânica, que deve ao mar os seus momentos de maior glória e afirmação. Encontrámos no mar e na sua zona costeira melhores condições de clima para a atividade agrícola, devido às temperaturas amenas que o mar propicia e à humidade e à chuva transportadas pelos ventos marítimos que sopram quase todo o ano; a importância do alimento que se retira das águas que rapidamente fez desenvolver técnicas de pesca graças aos bacalhoeiros e outros pescadores que através da linha e da rede conquistaram a amizade do mar, por vezes em locais inóspitos. Descobrimos novas terras, novas culturas, enfim, um novo mundo, que séculos depois se viria a tornar uma aldeia global.

Com uma fronteira marítima que engloba três Continentes – Europa, África e América –, projetados sobre a imensidão oceânica – 71% da superfície do planeta –, temos de estar preparados para aproveitar a nossa vocação atlântica e reforçar a rede de ligações externas através de políticas de segurança e defesa, economia e desenvolvimento científico, não esquecendo as importantes relações diplomáticas especialmente no Sul do Atlântico. Teremos de saber manter e, se possível, desenvolver a comunidade de cultura e de interesses a que pertencemos.

2. A Questão Geográfica e as Novas Fronteiras

Inicialmente interpretado como elemento da natureza arredado de qualquer noção convencional que estabelecesse limites para além de um recurso nas atividades pesqueiras e extração de sal, o mar, enquanto fronteira marítima, só surgirá com a evolução das técnicas de navegar e com a competição pelo poder no mar que desde cedo viria a ser criado pelas potências marítimas. Só mais tarde, com a evolução das artes de navegação de portugueses e espanhóis foi possível conhecer a totalidade do mar e o significado e importância do poder marítimo na condução do mundo. O uso do mar virá a constituir-se como fator essencial do desenvolvimento das sociedades e do poder dos Estados.

O Tratado das Tordesilhas assinado entre Portugal e Espanha em 7 de junho de 1494, dividindo entre si o domínio exclusivo dos mares, foi o primeiro instrumento jurídico que estabeleceu uma fronteira marítima.

Num período em que a evolução tecnológica facilita o aproveitamento dos recursos marítimos e o trânsito indiscriminado de mercadorias, independentemente da sua licitude, e em que a sociedade e a opinião pública estão mais atentas à preservação e equilíbrio ecológico desse grande espaço, assumido como património comum da humanidade, a fronteira marítima vê-se confrontada com sucessivos desafios à sua soberania.

A iniciativa levada a cabo pela ONU, no seguimento da aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, levada a efeito em Montego Bay, na Jamaica, em 10 de dezembro de 1982¹, no que respeita à exploração económica e prospeção dos recursos associados aos oceanos, conduziu a uma nova consciência mundial sobre o papel do mar. Por outro lado, a escassez de matérias-primas e de outros recursos vitais, induzida em grande medida pelas alterações climáticas e pelo aquecimento global, constitui-se igualmente como um reforço sobre a relevância do mar ao nível planetário.

Num mundo cada vez mais globalizado o esbatimento de fronteiras torna-se uma realidade constante, importando que os Estados definam, de forma pragmática, quais são os seus interesses políticos no seu espaço de jurisdição, pesando os recursos disponíveis e o sistema de alianças com as quais pode contar. A extensão da plataforma continental vem configurar uma nova situação que aumenta os desafios nacionais, a vários níveis, obrigando Portugal a pensar a sua estratégia de preservação da sua integridade territorial e afirmar-se como uma nação que continua a saber encontrar respostas para as exigências que se lhe colocam.

Analisando com detalhe o território marítimo português pode concluir-se, presente a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que este se divide em cinco zonas, soberanas ou sob jurisdição nacional: águas interiores, mar territorial (12 milhas) zona contígua – estende-se até às 24 milhas –, zona económica exclusiva – até às 200 milhas – e plataforma continental.

1 Convenção que entrou em vigor em 16 de novembro de 1994 foi ratificada por Portugal em 3 de novembro de 1997 e com início de vigência no ordenamento jurídico português em 3 de dezembro do mesmo ano.

É, assim, fácil de compreender que Portugal² detém um território marítimo muito extenso – com a extensão da plataforma continental chega próximo dos quatro milhões de quilómetros quadrados – situando-se, a nível mundial, dentro dos 20 países com maior território sob a sua jurisdição.

3. Investigação, Desenvolvimento e Inovação

A investigação científica terá de ser desenvolvida através da cooperação internacional, quer pelos elevados custos quer pelo capital de conhecimento. A ligação entre o ensino superior, o meio empresarial e o serviço público é altamente desejável.

O acesso aos oceanos exige tecnologias de exploração submarina, designadamente a robótica móvel que vão muito além da esfera militar; importa que seja adotada uma ação estratégica integradora de conhecimento e de recursos, induzindo novas oportunidades de negócio, que incentivem a componente científica e tecnológica e mobilizem a economia e as instituições científicas.

O mundo como o conhecemos é apenas uma pequena parte deste imenso mundo a que chamamos Terra, uma vez que é no mar que se encontra 90% da biodiversidade do planeta. Muito do que se esconde nas profundezas dos oceanos é ainda desconhecido para o Homem, é o *mare incognitum*³. No entanto, sabemos que a biosfera profunda, que o Homem pôde efetivamente explorar, é uma fonte de milhares de novas moléculas, com aplicações industriais desde a cosmética aos fármacos. Os compostos naturais sempre foram a base para as farmacêuticas e medicinas alternativas, desde os primeiros tempos da hominização, no entanto, a maioria dos químicos marinhos está ainda por explorar. Assim, temos uma fonte quase inesgotável e por descobrir que nos permite utilizar o mar como um meio e como um fim na economia; para isso é necessário desenvolver a área científica e robótica que, apesar de ser um investimento de alguma dimensão, permitirá que os países costeiros se especializem e desenvolvam. A individualização e a especialização emergem como requisitos incontornáveis na atualidade.

Um bom exemplo é o caso do laboratório biológico submarino, criado por uma equipa de bio-engenheiros americanos⁴: um dispositivo cilíndrico de pequenas dimensões, capaz de testar proteínas em microrganismos e até realizar testes genéticos, enviando os resultados para um laboratório terrestre ou para o navio-mãe. São projetos inovadores e criativos que requerem conhecimento e investimento mas são essenciais para descobrir o que o mar tem para nos oferecer.

2 O território continental nacional conta com a pequena área de 91.840 km², distribuída pela parcela continental e arquipélagos (Madeira e Açores), apresentando a sua costa uma extensão de 1.436 Km.

3 Termo latino usado para mares e oceanos não mapeados, identificando áreas inexploradas do planeta, até ao século XV, evocando lugares misteriosos que estimulavam a imaginação.

4 O projeto Aquarius foi arquitetado pela Perry Submarine Builders of Florida e foi construído em Victoria, Texas em 1986. É utilizado por biólogos marinhos que pretendem estudar corais, peixes e plantas aquáticas que vivem perto deste submarino, que conta com vários equipamentos e computadores sofisticados que permitem uma melhor pesquisa e processamento de amostras sem sair do ambiente marítimo.

O mar, como anteriormente referido, constitui-se como uma fonte de incalculáveis recursos para a economia mundial, não se restringindo apenas à investigação de biomoléculas e organismos.

Para um país costeiro como Portugal, não detentor dos recursos que lhe permitam o desafoço económico de que necessita, o Mar pode revelar-se como a última fronteira, capaz de provocar a inversão da tendência negativa que hoje observamos e promover o crescimento necessário, através do desenvolvimento de vários setores com potencial de atração e de investimento.

O grande problema é que Portugal, assim como outros países da União Europeia, virou as costas ao mar nas últimas décadas, focando-se apenas no centro da Europa, ignorando o que está mesmo ao seu lado. Temos tendência a enfatizar que o nosso país se encontra numa localização de periferia, porque nos vemos hoje apenas no contexto europeu, no entanto, somos o espaço onde a Europa se abre ao Atlântico e, como Fernando Pessoa escrevia, somos a face do espaço europeu. A indústria refletiu-se neste abandono assim como a atividade comercial em geral: é o caso dos setores tradicionais da nossa economia como as conservas, a pesca e a náutica de recreio e turismo. Teremos de ter a capacidade de ultrapassar o pesado fardo da nossa suposta “pequenez”, em vez de permanecermos obcecados com o facto de pertencermos à periferia, devemos sublimar e beneficiar deste afastamento, aproveitando exatamente o facto de sermos a charneira entre a Europa e grande parte do Mundo.

4. Fonte Alimentar

A pesca é um dos setores que desde cedo se desenvolveu em Portugal devido à situação geográfica favorável. No século XV desenvolve-se a pesca longínqua nos mares do Norte e nas águas do Norte de África. Em finais do século XVI sofre os efeitos da redução da frota em virtude das batalhas marítimas e só no século XIX virá a recuperar quando as técnicas do arrasto se desenvolvem a par da introdução do vapor e do emprego de gelo a bordo, numa lógica de exploração industrial. No século XX assume-se como uma das atividades de grande importância ao nível da economia nacional, atingindo o apogeu nos anos 60 e 70 através de uma frota que se lançou nos mares do Noroeste Atlântico – Terra Nova e Gronelândia – e do Atlântico Sul – Cabo Branco e Mauritânia.

O setor atravessa uma enorme crise há vários anos motivada por fatores diversos. A inexistência de regras de controlo do pescado conduziu à sobre – exploração dos recursos e, em consequência a redução das possibilidades de pesca com impacto económico e social⁵ muito negativo. Enquanto membro da União Europeia, Portugal tem a sua atuação condicionada pelas linhas de orientação definidas pela Política Comum de Pesca cujas linhas de ação têm por base as dimensões biológica, económica e social.

5 Assume particular relevância os aspetos associados á pesca local, cujas embarcações são guarnecidas por pequenas tripulações, raramente superior a três pessoas, normalmente membros do mesmo agregado familiar, constituindo pequenas comunidades piscatórias junto à costa portuguesa que têm nesta atividade o único meio de subsistência.

Apesar da sua grande extensão, a Zona Económica Exclusiva (ZEE), apresenta um volume relativamente reduzido de pescado em quantidade e pouca variedade de espécies, sendo estas de baixo valor comercial tais como a sardinha, o carapau e a cavala. A procura de pesqueiros em águas internacionais foi a alternativa encontrada.

A captura de pescado nacional apenas satisfaz cerca de metade das necessidades do mercado sendo inevitável o recurso à importação. As principais espécies importadas são o bacalhau, a pescada, e o atum, cujos mercados de origem são a Espanha, a Rússia, a Noruega e a Dinamarca. No que respeita às exportações, os produtos são essencialmente os derivados da indústria conserveira, sendo os principais mercados a Alemanha, o Reino Unido, a França e os Estados Unidos da América.

As principais espécies que chegam aos locais de desembarque são a sardinha, o carapau, o polvo e o peixe-espada, provenientes das águas da zona de proximidade continental; o atum proveniente das águas das Regiões Autónomas (Madeira e Açores) e o bacalhau, o cantarilho, a palmeta, o peixe-espada e o camarão proveniente de águas externas. As artes mais utilizadas são as redes de cerco e as de arrasto.

Portugal é dos principais consumidores e exportadores de conservas: em 1896 existiam mais de 70 fábricas de conserva em Portugal e em 1926 havia mais de 400 unidades em funcionamento. É conhecida a qualidade destas conservas um pouco por todo o mundo, no entanto, atualmente, existem apenas 21 fábricas em que 60% da produção se destina aos mercados externos: Portugal exporta conservas de peixe para cerca de 70 países em todo o mundo (Costa, 2013)⁶.

O peixe é, assim, um elemento primordial da nossa alimentação, no entanto, a pesca, tal como as conservas, é também mais um setor industrial que tem decrescido abruptamente devido à implementação da política de pescas da União Europeia que reduziu a frota pesqueira numa década, em cerca de 20% (Comissão Europeia, Assuntos Marítimos e Pescas, 2009)⁷. É fundamental ter em conta que os subsídios que entraram em Portugal para o setor das pescas não tiveram resultados visíveis no aumento/melhoria da nossa frota pesqueira.

Com uma costa de mar abundante em peixe e bivalves, muitos estuários e acidentes geográficos – como é o caso das rias Formosa e de Aveiro –, onde a pesca se apresenta fácil e de grande retorno, regista-se um significativo crescimento do comércio e fixação das populações nestas regiões, assim como as artes e saberes ligados à pesca como a cordoaria, a construção naval, a tanoaria, a extração de sal e outras. Esta especialização moldou culturas e tradições não só locais, como nacionais, mas a verdade é que o setor tem vindo a perder peso relativo e absoluto na economia.

6 Por 60% das nossas conservas se destinarem aos mercados externos, é possível considerar esta indústria como um sector exportador. Os principais destinos de exportação das conservas de peixe portuguesas são: França, Itália, Inglaterra, Benelux, Suécia, EUA, Brasil, Canadá, Israel e Japão.

7 Referência à política comum das pescas. Esta política representa um conjunto de regras que se aplicam à gestão das frotas de pesca europeias e à conservação das unidades populacionais de peixes. Foi concebida para gerir um recurso comum e confere a todas as frotas de pesca europeias igualdade de acesso às águas e aos pesqueiros da UE.

Portugal tem o maior consumo *per capita*⁸ de pescado para alimentação da UE, à volta de 57 kg por ano/habitante, situando-se bem acima da média de 22,5 kg para esta região, representando um valor aproximado de 25% na dieta alimentar portuguesa⁹. Este fator, em termos de emprego assume significativa importância face às múltiplas dependências de diversas áreas de negócio como é o caso das transportadoras, restaurantes, mercados e supermercados (comércio de peixe fresco), das conservas, dos congelados e das fari-nhas.

No que respeita à pesca é importante ter presente as diferentes tipologias de intervenção uma vez que podemos dividir esta em local, costeira, de arrasto, ao largo e longínqua. Esta distinção é importantíssima exatamente para demonstrar a diversificação e necessidade de reerguer a cultura piscatória em Portugal uma vez que todas as técnicas para cada tipo de pesca foram adquiridas ao longo de largas centenas de anos, sendo até um contrassenso importar um produto que nos é tão querido e apreciado.

É necessário recriar estas indústrias de forma sustentável e inovadora por serem elementos chave para a economia tanto de consumo interno como externo.

Tendo em conta as capturas e quotas de pesca determinadas pela EU, a velha e reduzida frota pesqueira portuguesa, a reduzida variedade e quantidade de pescado das nossas águas e o baixo preço das espécies torna-se fulcral a aposta na indústria das conservas, aproveitando o *know-how* existente; na pequena pesca que se traduz pela pesca local, pois para além de ser bastante representativa na realidade da pesca nacional, possui um enorme potencial de sustentabilidade tanto ao nível ambiental como económico e social. A aquicultura constitui um aspeto chave de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, tendo a nossa costa e os nossos estuários elevadas potencialidades para a sua incremento e desenvolvimento.

5. Rotas Marítimas

A esmagadora maioria das trocas comerciais da União Europeia com o exterior, e até mesmo das trocas intraeuropeias, processa-se por via marítima a que não são alheios os custos e preocupações ambientais crescentes que decorrem do uso dos transportes rodoviários. O mar é, em primeiro lugar, um meio de comunicação. É também, por excelência, um espaço privilegiado para trocas comerciais, implicando a absoluta necessidade do controlo do comércio marítimo através de uma adequada marinha mercante e de portos com capacidade para acolher e distribuir as mercadorias transportadas. É o caso do porto de Sines, que tem como objetivo ser um porto mais eficiente e competitivo tirando par-

8 O consumo *per capita* é um indicador fundamental para analisar o peso da importância da pesca na economia nacional. São as necessidades de consumo da população que condicionam a evolução da balança comercial ao determinarem, em grande medida, o volume de importações e exportações de um dado produto (Comissão Europeia, Assuntos Marítimos e Pescas, 2009).

9 Os portugueses são os terceiros maiores consumidores de peixe do mundo. A sardinha, os cantarilhos, o atum, o peixe-espada e o bacalhau são os mais consumidos de acordo com a Liga para a Proteção da Natureza.

tido das suas infraestruturas portuárias e das suas características físicas e geográficas¹⁰, elogiadas mundialmente. Os portos devem visar a otimização e o aproveitamento dos seus recursos e eficiência económica, no respeito pelos requisitos de segurança e ambientais, proporcionando satisfação aos clientes e valor acrescentado no mercado ibérico e europeu, tornando-os em paragens “obrigatórias”. Os portos portugueses têm recebido uma média anual de 1,3 milhões de turistas de cruzeiros¹¹ e já se considera Portugal como paragem obrigatória por ser um país de confluência entre três continentes: Europa, América e África. Exemplo deste crescimento, que deve ser apoiado pelo setor público e privado, é o recente prémio internacional AZ Awards¹² atribuído ao terminal de cruzeiros de Leixões que reafirma a sua excelência e reforça a sua notoriedade junto das maiores companhias internacionais de cruzeiros. Esta condição de excelência oferece-nos consideráveis oportunidades e alternativas no nosso relacionamento com os restantes países e culturas.

6. A Questão Ambiental

A exploração do mar exige uma ação consciente de equilíbrios. É um campo de oportunidades vasto e inclusivo.

O mundo muda todos os dias, e cada vez mais se ouve falar sobre os problemas ambientais aéreos, terrestres e marítimos. Explorar o mar não deve significar apenas a melhoria da qualidade ambiental marítima mas sim um justo equilíbrio entre a energia sustentável e a biodiversidade. O objetivo é gerir e valorizar economicamente os recursos na lógica do uso sustentável: através da exploração de sulfuretos maciços ricos em cobre, zinco, chumbo, ouro, prata, presentes nos jazigos nos campos hidrotermais submarinos dos Açores; nódulos e crostas metalíferas (cobalto, níquel, cobre); hidratos de gás (metano) com interesse económico como alternativa aos combustíveis fósseis.

Numa outra perspetiva o mar pode constituir-se um vetor estratégico pela força natural das ondas e marés. A energia cinética do movimento ondular pode ser usada para colocar uma turbina a funcionar. Por sua vez, a energia mecânica da turbina é transformada em energia elétrica através do gerador.

Por enquanto o aproveitamento da energia das ondas e marés ainda não tem significado mas não é desprezável: uma fonte que é constante, previsível, inesgotável e fiável. Tem custos elevados e necessita de especialização, porém, não faltam projetos e ideias sobre como fazer de Portugal, na busca de energias renováveis e eficientes, um país sustentável. É o caso do projeto¹³ situado na Ria Formosa, onde se encontra um protótipo de última geração para a utilização da energia das marés. Tem como objetivo avaliar as

10 Devido às novas rotas do Ártico e o alargamento do canal do Panamá, é assumida uma maior importância dos fluxos marítimos de comércio no Atlântico Norte.

11 Número revelado pela Associação de Portos de Portugal (APP, 2015).

12 A revista *AZURE* lançou em 2011 uma competição internacional anual aberta a arquitetos, *designers* e estudantes. Reconhece a excelência e a inovação como pontos essenciais na competição.

13 Criado por André Pacheco, investigador do Centro de Investigação Marinha e Ambiental (CIMA), da Universidade do Algarve.

possibilidades de aproveitamento da energia das marés no local e irá para a água em 2017 sendo feito um estudo multidisciplinar, no período de dois meses com a medição de todos os parâmetros, incluindo o impacto social – nesse período a energia será aproveitada para a ilha da Culatra. Portugal tem mais de duas décadas de percurso feito para incluir as energias renováveis marinhas como fonte energética nacional e apesar de tudo ter indicado que seríamos o primeiro país do mundo a produzir eletricidade, em escala pré-comercial, a partir da energia das ondas e marés, a falta de investimento, o desinteresse e instabilidade política, assim como a falta de legislação adequada e atualizada que salvaguarde os interesses nacionais sobre direitos emergentes relacionados com os recursos e ordenamento do espaço marítimo, levaram a que os projetos ficassem em “modo de pausa”. Mas é tempo de recomeçar. O desenvolvimento começa pela consciencialização da importância que a sustentabilidade é o futuro e este pode vir do Mar.

Este deve revelar-se como algo natural e pronto a ser descoberto e não como o “Mostrengo que nos faz temer”. É fundamental incentivar as universidades a adquirir e desenvolver o conhecimento e a tecnologia em áreas como a hidrografia, cartografia eletrónica, operação e gestão portuária, obras marítimas, a defesa e segurança como estratégia, a utilização sustentável de recursos pesqueiros, a biologia, química e geologia marinha. A criação de laboratórios é também essencial para poder haver continuidade de exploração e para que o conhecimento académico seja praticado.

7. Comércio e Criminalidade

Aproveitando a extensa componente marítima, o comércio global virou-se para o mar, como via de comunicação mais acessível, menos onerosa e sem fronteiras. Assim sendo, ao longo da história, o comércio marítimo foi paulatinamente crescendo chegando hoje, de forma contínua, a praticamente todos os cantos do mundo. O aumento de circulação de pessoas e bens no espaço marítimo traz como consequência um conjunto diversificado de práticas criminosas. Estas estendem-se do continente ao mar, tendo neste, formas muito particulares de atuação. Uma pequena reflexão permite-nos reconhecer que quando há interesses económicos e comerciais em jogo, logo ocorrem ilícitos. Atualmente, o elevado défice de vigilância no alto mar, associado às ténues ou inexistentes medidas de segurança no mar territorial e nas instalações portuárias de muitos países no mundo, tornaram o ambiente marítimo atrativo para a pirataria e para os “assaltos à mão armada contra navios”. Estes ataques estão a tornar-se cada vez mais perigosos e com contornos mais complexos e imprevisíveis, o que tem vindo a afetar os interesses à escala global, atendendo sobretudo, à situação que se vive na região do Corno de África. Só esta região, em 2011, registou 236 atos criminosos dos 439 que ocorreram a nível mundial (Cajarabille *et al.*, 2012).

É aqui que se coloca em prática o privilégio de localização geoestratégica de Portugal. O mar é, por princípio, um meio hostil de dimensão imensa, de profundidades variáveis e perigosas que requerem preparação científica, conjugada com outros meios (terrestre e aéreo), mas cumpre ao Estado costeiro zelar pelos recursos que lhe pertencem nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e combater a violação da lei nes-

ses espaços através da segurança e defesa, fazendo cada vez mais sentido uma reconfiguração destes fatores que tornem a sua conjugação mais eficiente e eficaz na resposta às ameaças cada vez mais complexas.

A segurança no mar deve ser estudada como um subsistema da segurança nacional, embora com características próprias. A segurança nacional é uma condição essencial para a preservação da unidade política, correspondendo à manutenção da soberania, da integridade do território e o normal funcionamento das instituições do Estado. A insegurança levou já à tomada de medidas de proteção, por exemplo, através da utilização de cidadelas, ou seja, compartimentos do navio criados para proteger a tripulação de um ataque pirata ou “assalto à mão armada contra navios”, que permite a esta trancar-se por dentro de forma a mantê-los em segurança. No entanto, o problema não pode ser visto apenas como um problema social mas sim político. A título de exemplo, o caso da pirataria da Somália não pode ser visto relativamente aos criminosos, mas sim ao país que se encontra em pobreza extrema e instabilidade política. Por esse motivo, a solução encontra-se em terra, onde se terão de criar condições para que o país se possa tornar novamente viável. Há, assim, a necessidade de criar políticas integradas, quer regionais, quer bilaterais que permitam a adoção de medidas mais eficazes de cooperação e de vigilância conjuntas para fazer face a este novo flagelo, principalmente se há um esforço para explorar o mar. Relativamente ao enquadramento legal, os piratas continuam ainda a gozar de uma grande impunidade, face às limitações do direito interno de muitos Estados e do direito internacional e comunitário, pelo que urge implementar medidas legais que possibilitem julgar e condenar piratas de uma forma mais expedita, respeitando sempre os princípios de dignidade e de justiça.

É verdade que desde os primórdios da navegação marítima que o mar vem desempenhado um papel preponderante, como meio privilegiado para as trocas comerciais e a sua importância tem crescido, como observado, ao longo das últimas décadas. Por forma a dar resposta à sociedade global e consumista em que vivemos, o número e o tamanho dos navios mercantes foram aumentando em dimensão e capacidade, tornando-se mais valiosos, não só pelo valor inerente à carga que transportam, que é cada vez maior, tornando o transporte mais eficiente, mas também o próprio navio.

O ambiente marítimo possui características únicas que o tornam atrativas para os criminosos. A falta de vigilância que se faz sentir especialmente no alto mar, e as débeis e inconsistentes medidas de segurança que se aplicam nas áreas costeiras, associados às apertadas medidas de segurança que se fazem sentir em terra nos últimos anos levam a uma maior aptência para uma atuação neste meio. Assim, urge criar medidas preventivas e estratégicas para combater este tipo de ocorrências.

8. Defesa e Contexto Internacional

Fornecimento de alimentos, fonte de energia (petróleo e gás), transporte e comércio. O mar é tudo isto, contudo, sempre assumiu um papel chave na área da defesa e segurança.

Pela sua localização Portugal assume uma implantação geográfica privilegiada. É, simultaneamente, uma das portas de comunicação da Europa marítima com o exterior,

ponto de controlo e de vigilância de duas importantes vias de acesso à Europa – Gibraltar e Bisciaia/Canal de Inglaterra, eixo de ligação entre a Europa do Norte (atlântica) e Europa do Sul (mediterrânica).

O conceito estratégico de defesa nacional compreende a valorização do posicionamento atlântico e a proteção do amplo espaço marítimo e dos recursos sob jurisdição nacional. Sendo, desde o início, um dos signatários da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), onde deposita a confiança nas suas fronteiras de segurança, Portugal terá de continuar a expressar a sua solidariedade transatlântica também pela importância do controlo e segurança do Atlântico Sudoeste. Uma demonstração do reconhecimento desta importante localização geoestratégica assim como a confiança no sistema português é o projeto de construção da escola de ciberdefesa¹⁴ que vai servir toda a Aliança Atlântica, uma das áreas mais importantes da defesa coletiva, tendo um investimento de 20 milhões de euros que permitirá potenciar um conjunto de capacidades de grande importância para a Defesa Nacional, contribuindo significativamente para a afirmação de Portugal como um centro de conhecimento e desenvolvimento nos domínios da ciberdefesa.

O desenvolvimento de políticas de cooperação passa também pela coordenação entre as forças internacionais. É fundamental continuarmos a garantir a nossa presença e participação nos processos e ações coletivas, tendentes à melhoria de um clima de paz e segurança no mundo. A estabilidade na periferia da área euro-atlântica é crucial para os interesses de Portugal quer no seio da OTAN e da União Europeia, quer individualmente, através do reforço do diálogo e cooperação com o Mediterrâneo e os países do Atlântico Sul.

Sob o ponto de vista económico, aqui confluem as grandes rotas marítimas que ligam o Atlântico, Sul e Norte, o Mediterrâneo e o Norte da Europa. Do ponto de vista militar, para além de Portugal, têm uma presença naval a Espanha, Marrocos, Inglaterra e França. Por aqui passam ainda as ligações marítimas entre a França atlântica e a França mediterrânica. Sob a perspetiva geoestratégica não se pode descuidar a relevância da região para os EUA para a projeção do seu poder em direção à Europa do Sul, Mediterrâneo Oriental e Golfo.

Ao olharmos para a área da Aliança Atlântica observamos a fragilidade e o terror no Norte de África, a guerra civil na Síria, o desenvolvimento sem precedentes do autointitulado Estado Islâmico e o desafio da Rússia, com a anexação da Crimeia. Apesar de ser improvável uma guerra em alto mar, como a maior parte da doutrina militar indica e os especialistas apontam, é necessário haver capacidade de resposta, com navios bem comandados e prontos para intervir, sempre que essas ameaças se afigurem perigosas para a aliança, constituindo-se como uma capacidade distintiva ao nível estratégico.

Para alcançar a profundidade estratégica que lhe é conferida pelo seu espaço marítimo delimitado a Leste pelo território continental, a Sul pelo Arquipélago da Madeira e

14 A infraestrutura, designada Escola da NATO de Comunicações e Sistemas de Informações (NCISS), demonstra que o ciberespaço é cada vez mais um domínio operacional de guerra, tal como já acontece com terra, mar e ar.

a Oeste pelos Açores, Portugal terá de tirar outro partido dos seus portos, tornando-os mais eficazes e competitivos e, sobretudo, de modernizar a sua Marinha dotando-a com meios capazes de exercer o esforço de imprescindível dissuasão e marcar presença nos compromissos internacionais que assumir.

9. Governação e Diplomacia: Entre o Diálogo e a Partilha

O mar tem um papel determinante na construção histórica e identitária da Europa. Ao longo do tempo, as águas oceânicas foram o canal da expansão de povos como os portugueses. Julgava-se que o centro da Terra estava no mar. Atualmente, e relativamente à União Europeia, há a clara necessidade de partilha do espaço marítimo por todos os europeus e esta é entendida como uma fonte inestimável de riqueza e de inovação, crescimento e emprego. O estabelecimento de alianças, processos de integração económica e cooperação podem vir a constituir um fator de superioridade e, por esse motivo, é necessário agir.

Somos um país membro da União Europeia, é verdade, mas somos mais do que isso. Somos um país europeu que partilha uma língua mundial. Um país com uma cultura que se cruzou ao longo da história com tantas outras culturas que adquiriu facilidade de compreensão com as mesmas, é por isso necessário não nos excluirmos na própria aldeia global, criando um muro entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Se somos a nação oceânica, disposta para o mundo, teremos de caminhar em direção a uma política de diálogo e de partilha de experiências e conhecimentos entre os países aliados e amigos.

De facto, o carácter do nosso povo tem sido talhado, em grande medida, pelas raízes mediterrâneas e atlânticas, que lhe têm conferido uma comunicação fácil e convivência afável, habituando-o a uma convivência multissecular, dentro e fora de portas, com aceitação reconhecida nos quatro cantos do mundo.

Os interesses de Portugal sempre passaram pelo Mar embora nem sempre com o adequado envolvimento. Sendo um ativo nacional que importa explorar e maximizar, tanto mais que nos constituímos como centro geográfico da comunidade transatlântica, convirá que nunca seja descurado no âmbito das relações internacionais.

No entanto, é relevante não esquecer que, para Portugal assumir esta posição em relação à defesa do mar português, tem de fazer corresponder capacidade técnica e financeira, de forma a poder revelar aptidão para monitorizar e explorar o seu espaço marítimo, na eventualidade de ter que partilhar o espaço marítimo com atores mais fortes, com mais meios e mais bem preparados.

A extensão e desejável exploração da plataforma continental permitirá a Portugal assumir-se como uma nação marítima europeia o que obrigará a um esforço exigente e oneroso. A opção por parceiros internacionais com conhecimento e experiência na prospeção e exploração do fundo dos oceanos é inevitável.

Lisboa, a capital, deve assumir a liderança e coliderança dos assuntos marítimos europeus, principalmente se a proposta do Alargamento da Plataforma Continental for aprovada, revelando capacidade de resistência e resiliência às “forças da maré”, pois caso contrário é possível assistir à gestão, monitorização e exploração do seu próprio território

por outros intervenientes, no princípio de que não há espaços vazios, estes tenderão a ser ocupados por quem dispõe de meios e capacidades para o efeito. A falta de capacidade autónoma não poderá dar azo ao recurso a soluções exógenas usurpadoras dos nossos direitos e responsabilidades. É imperativo garantirmos a ocupação efetiva dos nossos espaços e a gestão dos recursos vivos e não vivos que constituem o nosso património marítimo.

10. Conclusões

A pimenta da Índia, o ouro do Brasil, as remessas dos imigrantes, as exportações das ex-colónias, os fundos de Bruxelas, foram soluções pouco mais que precárias, ou até enganosas pois não mudaram, no essencial, a nossa situação económica. Assentamos na plena convicção de que o nosso futuro passará pelo mar, ou seja, pela investigação e exploração dos seus recursos, no solo, no subsolo e nas águas territoriais ou sob jurisdição nacional.

Teremos de acreditar que a mesma vontade que presidiu ao esforço civilizacional e que permitiu superar as dificuldades sentidas pelas gentes de Gama, irá possibilitar agora que Portugal, também no mar, ultrapasse, pela interdependência e cooperação, a dependência a que está sujeito.

O mar é indissociável de Portugal desde sempre e é indubitavelmente o mais importante recurso natural de que dispomos. A verdade é que o mar pode representar para nós o que o petróleo foi para outros países: pode ser a nossa maior fonte de riqueza e estabilidade.

O mesmo mar que inspirou Portugal durante séculos continua a ser, agora e para o futuro, um ativo económico fundamental. Há que saber valorizá-lo pois, estrategicamente, tem um papel crucial para um país com as mais velhas fronteiras mas que permanece pequeno, pobre e periférico. Pelo seu potencial de recursos naturais por explorar, no espaço económico português, deveremos interpretá-lo como de extraordinária relevância em termos de criação de valor para a nossa economia e até mesmo para a da Europa e do Mundo.

Cabe a nós, estudantes universitários, especialistas e todos os que, despertos, pudermos contribuir, relevar que o mar é um vetor estratégico incontornável, se queremos sair da estagnação em que nos encontramos. Existe uma multiplicidade de áreas de interesse a ele associadas, direta e indiretamente. Esta transversalidade exige uma grande capacidade de articulação e harmonização de modo a delas extrair o máximo partido com o mínimo de recursos pois a nossa disponibilidade de financiamento é reduzida. Teremos de saber encontrar parceiros fiáveis e credíveis ao nível das competências nos domínios em que estamos carecidos sem nos preocuparmos com jogos de interesses que não sejam os legítimos.

Para que se cumpra este desígnio é também essencial garantir uma política de segurança e defesa que seja capaz de responder às perturbações e aos conflitos, designadamente o terrorismo ou a competição pelos recursos energéticos. A segurança no mar não poderá excluída, menorizada ou depreciada. Os riscos decorrentes do ambiente marítimo internacional são sérios, como é o caso da pirataria e assaltos à mão armada, prejudicando

a segurança da navegabilidade e do comércio internacionais; as ações terroristas que comprometem o transporte, instalações de exploração e outros interesses marítimos; o uso de navios inadequados ao transporte marítimo e/ou com características que dificultem o resgate em caso de acidente ou avaria, a pesca ilegal, que origina uma redução drástica de recursos e compromete a sustentabilidade; as descargas de substâncias nocivas, aumentando drasticamente os níveis de poluição. Os impactos ao nível económico, ecológico e social, sobretudo para os países como Portugal terão de, permanentemente ser tidos em conta.

A investigação e a exploração dos recursos do mar carecem igualmente de um plano de ação estratégica com soluções de conceção e materialização assentes em parcerias, não só ao nível nacional como internacional. Só a congregação de vontades em torno de uma economia integrada e inclusiva das diversas áreas de interesse através de um modelo de governação que não descure políticas setoriais concretas, a nível nacional e, a sua articulação no quadro da cooperação internacional. Este é um ponto-chave, não só para reforçar as ligações entre a União Europeia, mas também para explorar novas relações diplomáticas, principalmente com o Atlântico Sul, dado que temos em comum o Mar como porta de entrada e de saída para um Mundo a descobrir.

Referências

- Cajarabille, V. L., s.d.. *A Segurança Marítima e o Mar Português*. Lisboa: Academia da Marinha.
- Cajarabille, V. L. et al., coord., 2012. *A Segurança no Mar: uma Visão Holística*. Lisboa: Editora Mare Liberum.
- Cierco, T. e Silva, T. C., 2015. Vetores Geopolíticos do "Mar Português" face à Visão Integrada de um "Mar Europeu". *Relações Internacionais*, n.º46, pp. 143-156.
- Comissão Europeia, Assuntos Marítimos e Pescas, 2009. Compreender as Políticas da União Europeia. Disponível em <https://www.publico.pt/2009/10/19/economia/noticia/frota-pesqueira-reduziu-se-20-por-cento-numa-decada-1405715>
- Costa, L. M., 2013. O Atum em Portugal de 1896 a 2011: Contributos para a sua História Ambiental, Ecológica e Económica. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa. Disponível em http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/9817/1/ulfc103169_tm_lese_costa.pdf
- Cunha, T. P., 2004. A Importância Estratégica do Mar para Portugal. *Nação e Defesa*, n.º 108, pp. 41-52.
- Notícias do Mar, 2015. Deixam-nos Pescar um Pouco de mais Peixe para Comer. *Notícias do Mar*, 03-02-2015. Disponível em <http://www.noticiasdomar.pt/index.php/pesca/556-deixam-nos-pescar-um-pouco-de-mais-peixe-para-comer>.
- Duarte, A. C. R., 2010. *A Geoestratégia, o Mar e a Economia*. Conferência sobre Geoestratégia, Mar e Economia. Instituto Dom João de Castro. Disponível em http://www.idjc.pt/14pdf/A_GEOESTRATEGIA_E_O_MAR.pdf.
- Duarte, A. R., 2012. Notas introdutórias ao Ciclo de Conferências "*A Europa, a Segurança e Defesa e o Mar Português*". Comunicação apresentada em 25 de Maio de 2012. Lisboa: Academia de Marinha.

- Elísio, F., 2016. O Retorno do Atlântico. *Diário de Notícias*. Disponível em <http://www.dnoticias.pt/opinioao/artigos/585237-o-retorno-do-atlantico-DHDN585237>
- ENEI, 2014. "Prioridades Estratégicas Inteligentes". In: *Estratégia de Inovação e Investigação de Portugal para uma Especialização Inteligente (ENEI)*, versão de novembro de 2014.
- IAPMEI/Fundação para a Ciência e a Tecnologia/AdI-Agência de Inovação/Autoridade de Gestão do COMPETE, pp. 29-46. Capítulo III – Prioridades. Disponível em Portugal 2020: https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/EstrategiasEInteligente/ENEI_Vers%C3%A3o%20final.pdf
- Guedes, H., 2008. Terrorismo Marítimo: Realidade ou Ficção. *Revista da Armada*, nº 424, pp. 6-8.
- International Maritime Bureau (IMB), 2011. *Piracy and Armed Robbery Against Ships*. International Maritime Bureau. Disponível em http://psm.du.edu/media/documents/industry_initiatives/industry_reports/maritime_imb_annual-report-2011.pdf
- Marchueta, M. R., 2002. *O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*. Lisboa: Edições Cosmos/ Instituto da Defesa Nacional.
- Marques, J. M., s.d. Valorização dos Recursos do Mar num Mundo em Grande Transformação, pp. 377-389. Comunicação apresentada pelo dr. José Maio Marques no dia 9 de Julho; Academia de Marinha.
- Marques, N., 2010. A última fronteira. *Revista Única/Expresso*, pp. 64-70.
- Martins, G. O., 2014. *O que é mesmo o Mar Português – da Finisterra aos Oceanos*. Comunicação apresentada à Academia de Marinha em 15 de Julho de 2014, p. 5. [s.n.t.].
- Academia de Marinha, 2013. *Memórias*. Volume XLIII. Lisboa: Academia de Marinha.
- Academia de Marinha, 2014. *Memórias*. Volume XLIV. Lisboa: Academia de Marinha.
- Moreira, A., 2014. *A Renovação do Conceito Estratégico Nacional e o Mar*. Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas. Audição Parlamentar Nº 56-CNECP-XII, 2014-12-09. Assembleia da República. Disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=98895>.
- Ruivo, M., 2012. *Mudança de Paradigma da Relação dos Sistemas Humanos com o Oceano. Implicações Estratégicas e Estruturais*. Programa de Sessões Culturais da Academia da Marinha.
- Strasburg, D. W.; Jones, E. C. e Iversen, R. T. B., 1968. Use of a Small Submarine for Biological and Oceanographic Research. *ICES Journal of Marine Science*, 31(3), pp. 410-426. Disponível <http://icesjms.oxfordjournals.org/content/31/3/410.short>.

Mar Português, Recurso Nacional no Contexto Global: A Criação de um Sistema de Informações Marítimas para Potencialização de um Ativo Estratégico do País

Pedro Gonçalves

“Da minha Língua vê-se o Mar”
Vergílio Ferreira (1998, pp. 83-84)

1. Introdução

Por se revestir de enorme potencialidade para o país, o importante ativo, apelidado como “Mar Português”, adquire grande importância geopolítica, em virtude da pertinência que o mesmo apresenta no que diz respeito aos interesses estratégicos de Portugal.

Perante tamanha importância, o mar deverá ser utilizado em prol do desenvolvimento nacional, mas para que tal ocorra importa alcançar o conhecimento concreto do mesmo, bem como de tudo o que nele se passa e se encontra, bem como assegurar a sua defesa, algo indispensável para a concretização de uma eficaz utilização do mesmo. Por isso, através do presente trabalho, pretendemos demonstrar a importância do espaço marítimo sob jurisdição nacional, destacando a indispensabilidade da segurança, fundamental na materialização de uma defesa cabal deste, que poderá vir a ser ampliado, dentro em breve, mas também das zonas costeiras até onde os nossos interesses, diáspora e legado linguístico-cultural se estendem, hoje, como ao longo da história, canalizados por aquele que é o mais pronunciado elemento do território nacional, o mar.

Aquilo que suprarreferimos é mais do que uma circunstância conjuntural, mas antes uma condição que Portugal acarreta e que a geografia, a par da história, sempre reforçaram, tornando o país estruturalmente marítimo. Por essa razão, aquando da implementação de novas modalidades de ação política ou do desenho de objetivos estratégicos, a maritimidade nacional jamais deverá ser esquecida, sob o risco de novas estratégias e possíveis decisões governativas poderem tornar-se parcas, se não mesmo infrutíferas, principalmente no âmbito das relações externas e das políticas de defesa, mas também no que diz respeito à economia, aos assuntos do mar e, obviamente, à segurança interna.

O mar afigura-se como um elemento que para os desígnios estratégicos nacionais adquire um valor incomensurável, constituindo-se como fator essencial à composição de um muito aguardado Conceito Estratégico Nacional, que tarda em surgir (Correia, 2015). Pese embora tal atraso, que não diminui a importância do mar para Portugal, interessa contemplar a defesa dos espaços marítimos, que deverão ser integrados nas ações de segurança nacional, por esse ser, também, território e espaço de interesse para a projeção externa do país.

De forma a defendermos tal necessidade, predispono-nos, inicialmente, a enquadrar a temática através da análise contextual da dimensão histórica e utilização do mar como elemento identitário da nacionalidade portuguesa, para depois identificarmos as potencialidades que esse mesmo mar oferece ao país, nas múltiplas áreas e setores, tal como a importância da defesa das mesmas, que consideramos poder ser feita através de recurso à utilização de análise e produção de informações estratégicas, ferramentas que cremos serem fundamentais para a concretização desse objetivo.

Posteriormente, no decurso do presente texto, pretendemos demonstrar como o *cluster* marítimo português pode ser, para além de protegido, concretizado através da composição de informações estratégicas nacionais no sentido de defender e projetar os interesses do país, o que deverá ser realizável através de uma profícua articulação entre as várias agências e serviços com competências na área, para que se possam obter resultados eficazes e passíveis de advirem das várias dimensões que esse vetor alberga, tendo em conta a observação do mar como recurso estratégico nacional.

Para culminar, e alargando o espetro geográfico desta análise, predispono-nos, tendo em conta o recurso à diplomacia para alcance de objetivos de índole externo, apresentar a oportunidade existente na elaboração de um sistema de inteligência cooperativa no Atlântico sul, espaço inserido numa das zonas de maior pertinência para Portugal, onde se encontra parte importante da nossa diáspora e local onde estão muitos dos nossos interesses económicos, culturais e linguísticos, outrora levados pelas salgadas águas atlânticas e consubstanciados por uma língua, comum a vários Estados desta área do globo. Se posto em prática tal objetivo, poderá Portugal, se considerarmos a área que abarca o Atlântico sul como um “Complexo Regional de Segurança” (Buzan, 1983), assumir o lugar de ator externo com capacidade de influência e intervenção, numa região onde deposita alguns dos interesses nevrálgicos para a sua política externa.

O esforço proposto contempla, do ponto de vista metodológico, o recurso às componentes teórica e concetual, principalmente das áreas das relações internacionais, história e estratégia, o que obriga a um trabalho transdisciplinar, tal como pretendemos sugerir para as futuras ações a poderem ser tomadas pelas entidades competentes, no sentido de fazer o melhor aproveitamento possível dos recursos ao seu dispor para salvaguardar os interesses de Portugal, algo que pensamos poder acontecer através do desenvolvimento de um projeto e de uma estratégia de carácter horizontal e de âmbito de interagência.

2. Enquadramento Teórico

O tema do presente trabalho teve em conta a importância que o mar tem para Portugal, ampliada face ao seu posicionamento geoestratégico, cuja análise terá sempre de ser feita a partir da localização marítima nacional, pela qual pode o país, no futuro, tal como fez no passado, projetar a sua “marca distintiva no panorama internacional servindo de ponte entre três continentes – Europa, África e América” (Cunha, 2004).

O “Mar Português” afigura-se como um ativo carregado de potencialidades com importância crítica nos pontos de vista estratégico, diplomático, económico, cultural e securitário, que, por acarretar tais particularidades, carece de proteção que só será plenamente concretizável através de uma ação ampla e multisetorial, que contemple o recurso a uma estratégia de segurança que vise a defesa do território nacional (continental, insular e oceânico), bem como dos espaços de interesse que o País identifica no exterior, algo fundamental e que não pode ser esquecido numa era em que o processo globalizante assume forte afirmação.

No aspeto securitário, a posição nacional tem grande importância estratégica para o País, mas também para as principais alianças de que Portugal faz parte, como a União Europeia (UE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Do ponto de vista económico destacam-se os recursos marinhos existentes nas águas nacionais, cuja quantidade expectavelmente aumentará após o possível alargamento da plataforma continental portuguesa, decisão que se aguarda de forma esperançosa, mas também a pertinente localização que vários portos nacionais, com especial destaque para Sines, oferecem à navegação marítima internacional, principalmente se ponderarmos possíveis novas rotas de navegação que se anteveem com o alargamento do canal do Panamá¹, a abertura do canal da Nicarágua² e o degelo do Ártico. Por tais razões, pode o porto do litoral alentejano ser um terminal de ligações marítimas, com pretensões de penetração comercial na Península Ibérica, mas também na costa atlântica de África e ao centro e norte da Europa.

De forma a alcançar tais desideratos, nos campos da segurança e economia, a ação diplomática será fundamental e, nessa vertente, Portugal pode recorrer à sua experiência secular de contacto com outros povos para, como membro da UE, servir de conector entre este bloco e parceiros de outras regiões, função que ganha importância num período como o atual, em que se assiste a uma espécie de “choque de civilizações”, acirrado pela grave crise de imigração que afeta o velho continente. Tal atitude poderá fazer vin-

-
- 1 O canal do Panamá, recentemente alargado depois da empreitada que durou nove anos, foi inaugurado a 26 de junho de 2016. Com as suas novas dimensões, prevê-se que a capacidade deste canal possa ser ampliada em mais do que duas vezes, podendo agora receber navios com capacidade até cerca de 13.000 contentores. Ver <http://www.wsj.com/articles/the-panama-canal-expands-1466378348>.
 - 2 Com abertura à navegação prevista para 2020, o canal da Nicarágua será resultado de um grande investimento financeiro oriundo de capitais chineses, devendo passar a ser o maior canal interoceânico do mundo, uma vez que a obra terá 278 km de comprimento e afigurar-se-á como mais um atalho entre o Pacífico e o Atlântico.

gar, principalmente em fóruns como a Organização das Nações Unidas (ONU), a posição do país em negociações com peso na agenda internacional, onde se incluem aspetos referentes aos assuntos dos oceanos e do direito marítimo, o que poderá conferir condições para o estabelecimento de alianças e acordos, com outros Estados vocacionados para a vertente marítima, com os quais se poderá assumir o estabelecimento de parcerias, de âmbito bi ou multilateral.

Tendo em conta o quadro apresentado, o mar destaca-se de entre os demais recursos estratégicos do país, acarretando uma enorme importância para o futuro do mesmo. Contudo, e como já referimos antes, tamanha riqueza estratégica terá de ser protegida e potenciada, o que enfatiza a necessidade do surgimento de um sistema de informações marítimas, que pode juntar esforços e experiências de diferentes agências e serviços, hipoteticamente até de alguns privados, mas que deve estar sob alçada estatal, de forma a apoiar o uso e as decisões relativas ao “Mar Português”.

3. O Mar: um Desígnio Histórico por Cumprir

Se tivermos em conta a história nacional, compreendemos que o mar, desde que nos aventurámos na demanda que, em 1415, nos levou a Ceuta e que serviu para iniciar uma venturosa giesta que nos impeliu à descoberta de novas e distantes terras em várias zonas do globo, passou a ser um dos vetores condutores da estratégia nacional. Esta toada durou até ao culminar do Estado Novo, período político em que a manutenção de um império ultramarino pluricontinental era desígnio político maior, o que destacava a importância deste recurso. Contudo, desde a alteração política imposta em abril de 1974, primeiro e, posteriormente, com a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), o mar foi remetido para um plano inferior no quadro das importantes opções políticas e económicas, o que ainda no presente faz surgir, tantas vezes, uma ideia de que ao abordarmos o mar estamos a incorrer numa ação revisionista, sendo essa uma das grandes razões para que o mesmo vá sendo esquecido (Cunha, 2011).

Todavia, embora mais no domínio da oralidade do que no espetro prático, o mar tem voltado à tona do discurso governativo, o que demonstra a sua preponderância, sendo, a par da língua, um dos mais importantes ativos à disposição de um país que se projeta sobre um oceano, no qual tem uma posição estratégica virada para a sua vertente sul mas com fortes laços no seu lado norte (Cunha, 2011). Portugal, que se prolonga no Atlântico através da sua componente arquipelágica, dispõe da maior região marítima da UE, o que faz do “Mar Português” um dos mais vastos do mundo, proporção ampliada se considerarmos os seus limites fronteiriços, que se estendem até distâncias próximas de outros atores de língua portuguesa, situados em espaços onde muitos dos interesses da política externa nacional residem (Pacheco, 2014).

Perante tal realidade, parece-nos premente a colocação em prática dos mecanismos potenciadores de novas investidas sobre o mar, para que possam ser alcançados os objetivos já traçados e todos os que poderão vir a ser definidos, aliando os interesses políticos e económicos a uma geografia que teima em salgar o desígnio de Portugal. Muito se tem falado, mas menos do que isso feito e talvez seja altura de aproveitar a “conjugação da

atualmente renovada importância conferida ao tema dos oceanos, com uma nova legislação, e um novo quadro comunitário de apoio”, que “levam-nos à oportunidade de iniciar um novo ciclo na questão do mar” (Cunha, 2016, p. 92).

Para tal e como a estratégia diretiva do Estado deve ser entendida e corroborada pelos seus constituintes, importa reforçar a discussão e referência ao tema, para que o desígnio histórico se possa perpetuar no futuro e não se perca nas páginas que nos contam um glorioso passado.

4. As Informações na Proteção/Projeção do “Mar Português”

Na configuração da Nação Portuguesa o mar teve um papel fundamental, sendo vetor preponderante para a consolidação da nacionalidade e incentivo da projeção universal de Portugal, que serviu de mote ao processo conhecido como globalização (Page, 2008). Contudo, por motivos inerentes a profundas alterações ao nível da política interna nacional, o País que mais de cinco séculos depois voltou a ficar geograficamente confinado às suas fronteiras europeias e, desde 1974 – com a alteração de regime – virou costas ao mar, alinhou agulhas para uma estratégia orientada para o continente de onde mais de 500 anos antes partiu para descobrir parte do mundo.

A política externa portuguesa, desde a entrada na era democrática, orientou-se para uma, quase exclusiva, estratégia europeísta, primariamente com a intenção de cumprir os desideratos necessários para a adesão à CEE e, depois, para alcançar os objetivos delineados pela escolha da vertente político-estratégica continental, que previa um alinhamento com Bruxelas e demais integrantes de uma união, que se veio alargando até à sua atual dimensão.

Embora, nunca deixando de ter em atenção a opção europeia, fulcral, uma vez que o País se localiza no “velho continente” e nele encontra fortes aliados e as suas raízes, outros aspetos foram ganhando relevância nas linhas que têm orientado a política externa nacional. “De facto, a integração europeia, a ligação transatlântica, a cooperação com os países de língua portuguesa e o elo com as comunidades portuguesas no estrangeiro desenham o quadrilátero que envolve a sua orientação fundamental” (Silva, 2016, p. 2).

Assim, e face às alterações decorrentes das metamorfoses que têm sido impressas à cena internacional, aquela que parecia uma opção quase exclusiva tem-se mostrado limitativa, na ótica do desenvolvimento do país, sendo o maior obstáculo imposto ao tecido empresarial lusitano, que enfrenta dificuldades originadas pela concorrência proveniente do processo de globalização atual e do alargamento europeu, que faz com que Portugal, com um nível de competitividade reduzido, possa encontrar na revalorização do vetor marítimo a opção mais viável para estabelecer um necessário conceito estratégico nacional (Moreira, 2015), potenciando os recursos marítimos, nas suas várias vertentes, como forma de incremento da economia e sua projeção internacional, devendo-se ficar, assim, mais próximo de atingir os três últimos pontos do quadrângulo supracitado (Carvalho, 1995).

Pelas razões supramencionadas afigura-se de extrema importância a criação de mecanismos para proteção de um vetor fulcral para os interesses nacionais, que pela sua rele-

vância poderá, com intervenção de parceiros públicos e privados, acontecer através da ativação de um sistema de informações com recurso a fontes abertas (*open sources intelligence*) especializado na vertente marítima e nas atividades que na mesma ocorrem.

Sendo os espaços marítimos dos Estados um dos mais relevantes fatores potenciadores do seu poder, com tendência a aumentar à medida que estes se expandem (através dos processos de extensão das plataformas continentais), surgem como uma das mais utilizadas medidas para a formulação de análises geopolíticas. No que respeita a Portugal isso ainda se torna mais visível, por ser este um dos países com maior território marítimo sob sua alçada, com especial relevo para a sua ZEE e plataforma continental (Pacheco, 2014).

Com um manancial de poder tão amplo, e num período em que o país parece ter despertado para as suas potencialidades marítimas, Portugal pode enveredar na senda da elaboração de uma estratégia nacional para o mar, aparentemente de mais fácil definição do que um conceito estratégico nacional, que se atrasa. Esta toada, surgida num “movimento que teve um arranque fortemente impulsionado pela Exposição Universal de 1998 (...)” realizada sob o tema “Os Oceanos: Um Património para o Futuro” (Graça, 2008) e que tendo dado um importante contributo para o desenho da estratégia marítima da UE, é fundamental para que os atores políticos, decisores e técnicos se sirvam da mesma base de trabalho, em termos de dimensão e avaliação do potencial marítimo nacional.

De maneira a proteger aquele que consideramos como um dos mais valiosos ativos estratégicos que Portugal possui, entendemos por necessária uma estratégia que possa recorrer a determinadas ferramentas, métodos e oportunidades, de forma a potenciar o uso do mar ao dispor do país, podendo assim constituir-se um sistema de informações marítimas, que sirva para esboçar dados de apoio verosímeis, importantes para a tomada de decisão ao nível superior (Ribeiro, 2007).

Um mecanismo como o que referimos deverá constituir-se como uma unidade de produção de *Open Source Intelligence* (OSINT)³, no sentido de potenciar estrategicamente o País, aumentando os índices de sucesso da securitização dos seus espaços marinhos. Este mecanismo poderá congrega esforços multisectoriais, oriundos das Forças Armadas e de Segurança, dos Serviços de Informações, mas também de outras entidades com responsabilidades no mar, ou que sobre ele atuem e se debrucem, como as universidades, centros de investigação e, possivelmente, alguns representantes do tecido empresarial do país, com capacidade para investir e atuar no espaço oceânico. O controlo de um novo organismo como este deverá pertencer à esfera do Estado, alocando-se ao Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), ou mesmo ao Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), podendo funcionar junto do Centro de Informações e Segurança Militar (CISMIL), surgindo assim uma pertinente ocasião para que a inteligência civil e militar cooperem, num âmbito relativamente diferente do que é habitual. Albergando-se sobre a tutela do EMGFA, este poderá alojar-se junto do Centro de Operações

3 Conceito utilizado, maioritariamente, nos serviços de informações e que, genericamente, respeita à aplicação das fontes abertas da metodologia empregue na produção das informações estratégicas classificadas.

Marítimas (COMAR)⁴, com capacidade e ferramentas que permitam um controlo, em tempo real, das ocorrências no espaço marítimo sob jurisdição nacional.

A ideia que explanamos deverá contemplar o conceito de Conhecimento Situacional Marítimo (CSM), que, sucintamente, visa responder à necessidade de saber o que se passa nos espaços marítimos sob alçada nacional, ou do seu interesse. Nessa ótica e recorrendo a instrumentos produzidos em Portugal, como o sistema OVERSEE⁵, utilizado pela Marinha e que tem vindo a ser publicitado com êxito (algumas congéneres estrangeiras já o adquiriram e outras têm vindo a mostrar interesse nisso) o que potencia a economia nacional, fazendo com que outras marinhas passem a possuir o mesmo sistema utilizado pela Marinha Portuguesa, que será facilmente congregável, facilitando a troca de informações e possíveis operações militares com esses parceiros.

O recurso ao CSM reveste-se de enormes potencialidades no que toca ao conjunto de atividades que respeitam à salvaguarda da vida humana no mar, da segurança marítima e da proteção ambiental, entre outras. Através do uso de ferramentas de CSM é possível esboçar estudos prospetivos de âmbito operacional, antecipar acidentes, melhorar a busca e a recolha de naufragos, embarcações à deriva e objetos no mar, bem como a condução de operações marítimas ou obtenção de prova de ilícitos, salvaguardando-se assim vidas humanas, protegendo-se o ambiente marinho e costeiro, evitando-se impactos a nível económico, social e político, usando os meios de modo racional e otimizado, poupando recursos ao erário público.

O tipo de ações que acima indicámos ganha maior pertinência se tivermos em consideração a real importância das mesmas para a vida das populações, cada vez mais radicadas em áreas costeiras e envolvidas em atividades ligadas ao mar (ONU, 2014), o que deveremos, também, percecionarmos para mais facilmente transportarmos o produto teórico que aqui esboçamos para o campo da aplicação útil e real. Contudo, para que o êxito desta empreitada se afigure mais próximo, surge-nos uma necessidade flagrante, que

- 4 O COMAR é um centro da componente operacional do sistema de forças da Marinha, que tem por missão apoiar o exercício do comando e controlo das forças e unidades navais e assegurar a coordenação com entidades exteriores à Marinha. Está co-localizado com o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo de Lisboa, que integra a rede do Serviço Nacional de Emergência, permitindo uma resposta rápida e especializada, a situações de emergência e socorro nas áreas de responsabilidade da Marinha. É através do COMAR que o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM) agiliza todos os procedimentos de articulação entre as entidades nacionais e internacionais, com responsabilidade de atuação nos espaços marítimos nacionais, como sejam os casos da Marinha, Autoridade Marítima Nacional, Força Aérea Portuguesa, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Polícia Judiciária e do Gabinete Coordenador de Segurança. O COMAR possui sistemas de recolha e gestão de informação que permitem a geração de conhecimento e superioridade da informação e da decisão, que potenciam a eficácia de atuação, quer seja ela militar ou não militar e opera ininterruptamente, sendo um centro nevrálgico de comando e controlo de toda a atividade desenvolvida pela Marinha, e de coordenação com todas as entidades com responsabilidades de atuação nos espaços marítimos sob soberania, jurisdição ou responsabilidade nacional, e cuja intervenção abrange áreas muito para além das de natureza puramente militar.
- 5 Sistema de informação de suporte a operações marítimas, premiado internacionalmente, que responde a um conjunto de necessidades das entidades públicas e privadas com responsabilidades no âmbito da segurança, salvaguarda da vida humana e proteção ambiental, dotando-as de uma maior eficácia e eficiência. Ver <http://www.criticalsoftware.com/pt/products/p/oversee>.

passa por consciencializar para a importância desta matéria, de modo que se legitime a oferta às autoridades, com competência nesta área, dos recursos necessários para que os Estados consigam combater as ameaças que podem advir do mar, quer surjam elas na ótica *safety*, isto é, causadas pelo erro humano, não intencional – como acidentes motivados por fadiga do pessoal que opera um navio, má previsão de quem o comanda ou desgaste de materiais – ou da vertente *security*, onde se encaixam as causas intencionais, perpetradas individualmente ou em grupo, para causar danos a terceiros, como ações terroristas, de pirataria marítima ou sabotagem.

O sistema de informações que propomos poderá constituir-se como instrumento indispensável para a segurança e projeção marítima de Portugal, requerendo uma unidade que centralize os dados e trate da distribuição dos conteúdos produzidos, que poderão ser transmitidos através de uma rede fechada e segura, capaz de agregar informação classificada e não classificada (Graça, 2008). Um sistema como este deverá trabalhar no âmbito das OSINT, permitindo a produção e posterior apresentação das informações produzidas, regularmente, de forma a potenciar e proteger os interesses das entidades integradas no projeto e, consequentemente de Portugal, o que obrigará a um investimento financeiro, mas também de vontades e consciências. A par desses pressupostos, será ainda necessário um enquadramento institucional – que passará por decisões da chancela política – e fazer a escolha da sua localização, que, segundo pensamos, poderá ser alocada algures nas proximidades do COMAR, conforme defendemos antes, não desvalorizando a hipótese de um centro de maior proporção, pensando na sua internacionalização e cruzamento com interesses e dados de parceiros internacionais, poder alocar-se num dos arquipélagos portugueses, ou nos Açores, tentando aproveitar alguma das estruturas que a base das Lajes já possui, enquadradas em zona segura e vigiada militarmente, ou na Madeira, “o vértice sul do famoso triângulo estratégico português” (Graça, 2008, p. 96).

A internacionalização de um projeto deste género não deverá ser posta de parte, podendo ser uma excelente forma de Portugal ganhar maior peso na esfera internacional, afirmando-se como parceiro fundamental ao nível da OTAN e um ponto avançado para a segurança marítima da UE, principalmente tendo em conta as ameaças que poderão provir da zona sul do Atlântico. Esta ideia poderá ser reforçada tendo em conta a localização da European Safety Agency (EMSA) em Lisboa e a proximidade desta com outras agências como a FRONTEX⁶ e o Maritime Analysis and Operations Centre (MAOC), que contempla o combate ao narcotráfico e também se encontra em território nacional. Ambos os organismos ficariam assim muito próximos do centro nevralgico deste sistema, o que reforçaria, logicamente, a interoperabilidade entre agências.

6 FRONTEX é a designação abreviada da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da UE.

5. Por um Sistema de Inteligência Cooperativa no Atlântico Lusófono

A contribuição de Portugal para a segurança dos espaços marítimos é fundamental para aprofundar a defesa do território marítimo nacional, mas pode exteriorizar-se, e indo ao encontro dos interesses da política externa de Lisboa, ser extensível até ao âmbito da cooperação interestatal, especialmente com os países lusófonos localizados na orla atlântica do continente africano.

Assim, a capacitação operacional das marinhas dos aliados supracitados, pode ser um importante contributo de Portugal para a segurança do Atlântico sul. Esta poderá contemplar a desejável venda de meios operacionais, o que seria muito conveniente para a economia nacional, a formação de quadros das Forças Armadas daqueles países – principal enfoque das ações de Cooperação Técnico-Militar –, mas devem ainda contemplar a “operacionalização de sistemas de controlo, vigilância marítima, gestão da informação estratégica relacionada com o mar e na criação de um mecanismo de resposta que permita operacionalizar todas estas as funções” (Bernardino, 2011, p. 52).

A extensão da cooperação militar portuguesa com os parceiros lusófonos, a moldes como os que propomos poderá vir a ampliar a capacidade de CSM nacional, o que seria um ganho imenso para a estratégia portuguesa, podendo afirmar, ainda mais, o papel de Portugal como ator com capacidade de intervenção e influência na importante área do Atlântico sul. Se considerarmos a zona que estamos a referenciar como um “Complexo Regional de Segurança”, conceito que o académico Barry Buzan – tido como o pai da Escola de Copenhaga, importante esteio dos estudos sobre a segurança a nível mundial – nos apresentou (Buzan, 1983), podemos ter Portugal como um dos importantes *players* do mesmo.

Um complexo deste género abará um conjunto de Estados, localizados numa mesma área, cujos problemas de segurança obrigam a relacionar-se entre si. Como em todo o tipo de relações que envolvam atores do sistema internacional, tende a haver neste tipo de grupos uma estruturação pautada pela hierarquia do poder, que destaca os que se afiguram como mais capazes e fortes, mas onde as conexões que os mais fracos têm com os demais ganham relevo, uma vez que aqueles que mais se destacam a nível hierárquico tendem a ampliar o seu poder consoante tenham mais relações de amizade do que de inimizade, situação que amplia a capacidade de intervenção dos atores (aqui todos eles Estados) menos fortes. Até este ponto, o complexo conta apenas com aqueles que nele se localizam, mas importa ainda ao mesmo, por terem grande capacidade de interferência, os atores externos com capacidade para intervir e influenciar a região, lugar que tende a ser ocupado pelas potências de cariz global, como os Estados Unidos da América, Rússia e China. Mas em alguns casos, por vicissitudes como as que já realçamos, surge a possibilidade de outros ocuparem o lugar de ator externo com capacidade de interferir num complexo. Neste caso e na região em questão, que embora não seja uma das apresentadas por Buzan e Wæver na sua obra *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003), onde este conceito se consolidou, foi na nossa análise e tendo em conta a importância que tem para o país, trazida para esta

esfera, Portugal poderá assumir o papel de potência externa envolvida no funcionamento do complexo regional do Atlântico sul.

Todos os membros da CPLP são marítimos e o seu desenvolvimento, em evolução crescente, estará mais próximo se forem colocadas em prática atividades de segurança e vigilância marítima que contemplem a busca e o salvamento marítimo, a monitorização meteorológica das zonas marítimas, a fiscalização da pesca ilegal, o combate aos vários tipos de tráficos, a luta contra a criminalidade organizada e o controlo da pirataria marítima. Estas capacidades revestem-se de extrema importância para os países em causa e serão alcançadas, mais facilmente, com o apoio de Portugal, que deverá aproveitar a aproximação a estes parceiros para tentar otimizar recursos e estabelecer sinergias, que poderão, em benefício de todos e ampliando a capacidade de conhecimento português, ser uma enorme mais-valia para a construção de apoios à decisão estratégica, passando pela partilha de informações respeitantes à atividade ocorrida nos espaços marítimos e a criação, no seio da CPLP, de um sistema de partilha de dados (onde pode vir a ser utilizado o sistema OVERSEE) que passará a ser um instrumento de enorme utilidade para o conhecimento dos espaços marítimos, salvaguardando os interesses internos de cada membro da comunidade.

Um mecanismo como o que indicamos poderá, para além de ser utilizado nacionalmente e ao nível da CPLP, interligar-se a sistemas regionais e supranacionais, o que, em determinados espaços geográficos conjunturais, poderá ser um importante contributo para a segurança marítima, ao mesmo tempo que destaca o papel de Portugal nesta matéria e o dota de informação que poderá ser nevrálgica ao nível da ação externa do Estado.

Face ao que antecede, e tendo em conta as triangulações estratégicas que a posição geoestratégica de Portugal potencia (Meneses, 2016), cremos vir a ser possível o estabelecimento de tal projeto, o que pode dar corpo a muito do preconizado na Estratégia para os Oceanos da CPLP, gerando conhecimento para Portugal e contribuindo para o desenvolvimento dos sistemas de alerta navais, ampliando as capacidades de defesa das alianças europeia, norte-atlântica e lusófona, ao mesmo tempo que dota Portugal de maior poder.

6. Conclusão

Foi o mar que tornou Portugal maior do que o exíguo espaço terrestre que este ocupa e é nele que recaem as maiores esperanças para que o futuro de um país em crise prolongada seja mais proveitoso.

Para que a esperança no êxito de uma moderna giesta marítima ganhe robustez, a criação de um sistema de informações estratégicas marítimas poderá dotar o país de uma capacidade de intervenção maior e mais consolidada. Fica a faltar apenas a concretização deste projeto estratégico.

A ser criado, este sistema poderá ter sede instalada no centro do triângulo estratégico português, baseando-se num dos arquipélagos que o país possui, o que seria, para além de geograficamente pertinente, simbólico, por terem sido estes espaços, na empreitada

dos descobrimentos portugueses, as primeiras etapas da expansão marítima lusitana. Esta localização permitirá destacar a preponderância de Portugal para todo o espaço Atlântico, o que oferecerá maior capacidade de negociação internacional, nos palcos das grandes decisões, ao mesmo tempo que permitirá o apoio ao desenvolvimento e à securitização do que o Professor Adriano Moreira apelida de “oceano moreno”.

Do ponto de vista operacional, este sistema poderá “funcionar a partir de uma percepção geopolítica que represente cartograficamente o país de forma horizontal, tal como o nosso primeiro mapa o representava no século XVI, ao invés da forma retangular tradicional que nos transmite uma noção de isolamento histórico do nosso *binterland*. Este, visto a partir do mar e da nossa costa como zona económica de articulação, apresenta-se como uma área de mercado natural para a nossa projeção económica” (Graça, 2014).

Para que o projeto que apresentámos se torne concretizável, urge a necessidade de construção do sistema vaticinado, que deverá permitir a recolha e tratamento de dados, para posterior elaboração de informações de apoio à gestão e decisão estratégica, que, face às constantes alterações que o mundo globalizado sofre, poderão dotar-se de grande importância estratégica, principalmente ao nível da segurança, mas também da estratégia marítima e da economia do mar.

Tal sistema será de grande utilidade para diminuir as ameaças e riscos que surgem, ou transitam, nos espaços marítimos, que cremos menos protegidos do que com uma ferramenta como a que sugerimos em atividade. A criação do mesmo deverá juntar esforços de várias entidades que nele poderão participar e os estudos para a sua criação poderão ser um dos primeiros passos para aproximar as entidades que a ele poderão ter ligação.

Ao Estado português, segundo alguns dos princípios gerais da Defesa Nacional compete «a defesa dos interesses nacionais, dentro e fora do território nacional, por todos os meios legítimos e a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses num quadro autónomo ou multinacional» (LDN, 2009, Art.º 2), o que deverá impelir para a prática do desígnio de tal sistema, no sentido de, prospectivamente, salvaguardar os interesses nacionais, aos quais o mar muito diz respeito.

Conforme defendemos acima, poderá passar pelo mar o futuro de Portugal, que pode ser construído de forma cooperativa com aqueles que nos são mais próximos e juntos dos quais temos maiores interesses, porque “Portugal, apesar de europeu, não pode aderir a uma solução exclusivamente europeia” (Almeida, 1994, p. 41) sobretudo se não pretender perder mais uma oportunidade de empoderamento e alcance de destaque no concerto das nações, ao mesmo tempo que tem a oportunidade de reforçar a ligação com aqueles que fez surgir em tempos idos, permitindo-lhes atingir o que descreve José Agualusa (2014, p. 14): “nos dias antigos os africanos olhavam para o mar e o que viam era o fim. O mar era uma parede, não uma estrada. Agora, os africanos olham para o mar e veem um trilho aberto aos portugueses, mas interdito para eles. No futuro – assegurou-me aquele será um mar africano. O caminho a partir do qual os africanos inventarão o futuro”.

Referências

- Agualusa, J., 2014. *A Rainha Janga: e de como os Africanos Inventaram o Mundo*. Lisboa: Quetzal.
- Almeida, P. V., 1984. *Ensaio de Geopolítica*. Lisboa: ISCSP.
- Alves, J. L., 1987. *Geopolítica e Geoestratégia de Portugal*. Lisboa: Ed. Autor.
- Bernardino, L., 2011. A segurança marítima da CPLP: Contributos para uma estratégia nos mares da lusofonia. *Nação e Defesa*, nº128, pp. 41-65.
- Borges, J. V. e Rodrigues, T., eds., 2016. *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Lisboa: Fronteira do Caos.
- Buzan, B., 1983. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B. e Wæver, O., 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cajarabille, V. L. et al., 2012. *A Segurança no Mar: Uma Visão Holística*. Lisboa: Mare Liberum Editora.
- Carvalho, V., 1995. *A Importância do Mar para Portugal: Passado, Presente e Futuro*. Lisboa: Bertrand.
- Cierco, T., e Silva, J. T., 2015. Vetores geopolíticos do «mar português» face à visão integrada de um «mar europeu». *Relações Internacionais* n.º46, pp. 143-156. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n46/n46a09.pdf>.
- Comissão Estratégica dos Oceanos, 2004. *Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos*. Disponível em <http://www.cienciaviva.pt/img/upload/Relat%C3%B3rioCEO.pdf>.
- Conselho da União Europeia, 2014. *Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia*. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2011205%202014%20INIT>
- Correia, A., 2015. *Conceito Estratégico Nacional: Subsídio para a sua Aplicação em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Cunha, T. P., 2016. O Mar: a Última Fronteira do Planeta! XXI, *Ter Opinião*, n.º 6, p. 92. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Cunha, T. P., 2011. *Portugal e o Mar – A Redescoberta da Geografia*. Lisboa: FFMS/Relógios D'Água Editores.
- Cunha, T. P., 2004. A Importância Estratégica do Mar para Portugal. *Nação e Defesa*, n.º 108, pp. 41-52.
- Ferreira, V., 1998. *A Voz do Mar: Espaço do Invisível*. Lisboa: Bertrand.
- Graça, P. B., 2014. Por um sistema de informações estratégicas marítimas. Disponível em <http://oceanoportugal.wix.com/ceeat#!20140612artigo01pbg/ckr4>;
- Graça, P. B., 2008. O papel das informações estratégicas na projecção marítima de Portugal. *Cadernos Navais* n.º 24, pp. 87-96.
- Graça, P. B., 2008. Por um Sistema de Informações Estratégicas Marítimas. 1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa. *Cadernos Navais* n.º 26, pp. 131-138. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha. Disponível em: <http://www.marinhasplp.org/PT/simposio/Documents/cad26.pdf>;
- Leal, J. L. R., 2007. Análise Geopolítica e Geoestratégia de Portugal: Factores Físico, Humano e Circulação. *Revista Militar* n.º 2463. Lisboa: Empresa da Revista Militar.

- Lopes, E., 2004. O Mar no Futuro de Portugal: Uma Abordagem Estratégica. *Nação e Defesa* n.º 108, pp. 11-25.
- Meneses, P., 2016. Dos triângulos estratégicos: O impacto no posicionamento internacional de Portugal. *Proelium* n.º 10, pp. 115-128.
- Moreira, A., 2013. O Atlântico como Fator de Poder. *Maria Scientia*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Moreira, A., 2015. Adriano Moreira: Portugal não tem Conceito Estratégico. *Jornal da Economia do Mar*. Disponível em <http://www.jornaldaeconomiamar.com/adriano-moreira-portugal-nao-tem-conceito-estrategico/>.
- Moreira, A., 2000. *Estudos da Conjuntura Nacional*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- United Nations, 2014. *2014 Revision of World Urbanization Prospects*. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/>.
- Pacheco, B., 2014. A dimensão dos espaços marítimos de Portugal. *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXLIV, pp. 105-121.
- Page, M., 2008. *A Primeira Aldeia Global – Como Portugal mudou o Mundo*. Lisboa: Casa Das Letras.
- Ribeiro, A., 2007. Uma Visão Estratégica do Mar. *Geopolítica* n.º 1, pp. 97-111.
- Rodrigues, A. R., 2013. Portugal, sem estratégia de segurança marítima? *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Disponível em <http://database.jornaldefesa.pt/estrategias/JDRI%20079%20241013%20segran%20maritima.pdf>.
- Silva, A. S., 2016. *As orientações e os objetivos principais da política europeia e da política externa de Portugal*. Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, no Seminário Diplomático de 2016. Lisboa: MNE, Instituto Diplomático. Disponível em https://idi.mne.pt/images/docs/semin_diplo_2016/discursos/003.pdf

Painel 3

SEGURANÇA ENERGÉTICA

Segurança Energética e Defesa Nacional: o Caso de Portugal

Ana Campos

1. Introdução

Os recursos energéticos têm sido o motor da economia mundial e são essenciais para garantir a estabilidade e segurança nacional. Por esse motivo, existe uma forte preocupação em geri-los de forma sustentável. Estados e organizações internacionais têm desenvolvido estratégias e políticas que visam garantir a segurança energética. Cada vez mais surgem novos riscos e ameaças à segurança energética, que se aliam aos existentes como, a instabilidade dos Estados produtores, a vulnerabilidade das rotas abastecedoras, o terrorismo, a pirataria ou até os interesses geopolíticos dos Estados exportadores e importadores. Para colmatar esses desafios e reduzir as vulnerabilidades para a segurança energética são desenvolvidas um conjunto de políticas que contemplam estratégias a curto e a longo prazo.

A segurança energética é uma componente muito importante da política nacional e também da política externa. Portugal tem desenvolvido uma política energética muito ativa, especialmente na produção de energia endógena com desenvolvimento nas energias renováveis. O presente artigo pretende compreender quais as estratégias desenvolvidas por Portugal para a sua segurança energética. Após um enquadramento do contexto energético mundial e europeu no qual Portugal se insere, o artigo pretende compreender o conceito de segurança energética e qual a sua importância para segurança nacional. Posteriormente são identificadas as estratégias e políticas energéticas desenvolvidas até então e analisados os resultados das mesmas através do enquadramento do perfil energético português. Por último, salienta-se a importância estratégica de Portugal no contexto energético europeu.

2. A Segurança Energética e a Política Energética Nacional

A energia é hoje indispensável ao bom funcionamento de um país a todos os níveis e um elemento de extrema importância na sua estabilidade. A privação de energia conduziria a uma quebra na economia, colocaria em causa a indústria ou o funcionamento dos hospitais e dos serviços públicos e afetaria individualmente cada cidadão, provocando uma grave instabilidade interna. Devido a esta importância, os recursos energéticos são, muitas vezes, um condicionante nas relações intraestatais.

A nível mundial, crescem as preocupações no aprovisionamento de recursos energéticos e assistimos, na atualidade, a importantes disputas por recursos energéticos

nomeadamente no Ártico, que possui cerca de 13% do petróleo e 30% do gás natural ainda não explorados (DOWD, 2013), ou no mar do sul da China, região rica em recursos energéticos, nomeadamente petróleo e gás natural. A nível europeu, as crises sucessivas entre a Rússia e a Ucrânia desde 2006 mostraram que o principal fornecedor¹ da União Europeia (UE) “não é fiável e que não hesita em utilizar os seus recursos energéticos como arma geopolítica” (SILVA, 2008, p. 33). Perante um quadro de dependência de gás da Rússia e de passagem por dois países de trânsito (Ucrânia e Bielorrússia) a Europa tem desenvolvido estratégias para melhorar a sua segurança no abastecimento e evitar possíveis consequências negativas de interrupção de fornecimentos para os Estados-membros. Devido a esta questão, as ações a curto prazo têm de centrar-se nos países que estão dependentes de um único fornecedor de gás. A longo prazo, a estratégia europeia de segurança energética assenta em vários pilares fundamentais, nomeadamente: (i) reforço dos mecanismos de emergência/solidariedade, incluindo a coordenação das avaliações de riscos e dos planos de emergência; proteção da infraestrutura estratégica; (ii) moderação da procura energética; (iii) construção de um mercado interno funcional e plenamente integrado; (iv) aumento da produção de energia na União Europeia; (v) maior desenvolvimento das tecnologias energéticas; (vi) diversificação das fontes externas e das respetivas infraestruturas; (vii) melhoria da coordenação das políticas energéticas nacionais e reforço da capacidade de a UE se pronunciar a uma só voz no que respeita à política externa energética (Comissão Europeia, 2014).

Não existe uma definição universal do conceito de segurança energética, mas sim uma pluralidade de conceitos em que variam as características e o número de dimensões. De acordo com Costa e Silva o conceito de segurança energética “deve ser alargado e repensado: não responde a muitas das preocupações atuais, às mudanças que ocorreram na Europa e no Mundo depois da queda do Muro de Berlim em 1989, às novas ameaças, como o terrorismo, ou às mudanças climáticas, às alterações geopolíticas e ao posicionamento dos próprios países produtores” (Silva, 2008, p. 30).

A Agência Internacional de Energia (AIE) pioneira das preocupações com a segurança energética define como “a disponibilidade ininterrupta de recursos energéticos a um preço acessível” (Dreyer e Stang, 2013). Por sua vez, a UE releva maior importância à segurança do abastecimento no campo da energia, definindo como “assegurar, para o bem público e para o funcionamento eficaz da economia, a disponibilidade física ininterrupta de energia no mercado a preços competitivos para todos os consumidores (privados e industriais), no quadro do objetivo de um desenvolvimento sustentável previsto no Tratado de Amesterdão” (European Commission, 2001, p. 9).

A segurança energética envolve ainda diferentes dimensões, destacando-se “os quatro ‘A’ da segurança energética da APERC – *availability*, *accessibility*, *affordability*, *acceptability* – que remetem para as vertentes geológica, geopolítica, económica e ambiental, respetivamente” (Silva e Rodrigues, 2015, p. 13). *Availability* prende-se com a capacidade geológica e as reservas de recursos; *accessibility* está, muitas vezes, condicionada a fatores de natureza

1 Em 2014, 37,5% do gás natural importado pela UE foi proveniente da Rússia (EUROSTAT, 2016).

geopolítica e ao investimento em infraestruturas necessárias para a exploração dos recursos energéticos e pode ser limitada pela falta de financiamento, os custos de transporte ou o acesso a tecnologia avançada; *affordability* depende da estabilidade dos preços dos recursos e o custo de extração e exploração; *acceptability* visa a minimização dos impactos ambientais provenientes da exploração dos recursos energéticos (APEREC, 2007).

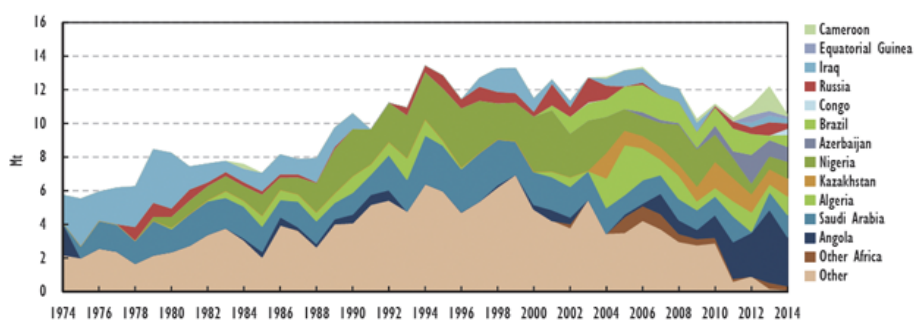
A segurança energética é multidimensional e tem um grande peso na estabilidade interna de um Estado. Uma vez em causa a segurança energética, através da rutura de abastecimento, por exemplo, a segurança nacional é também gravemente afetada devido ao peso que a energia tem na sociedade. Existem perigos que podem afetar diretamente a segurança energética. “Um dos perigos decorre de vulnerabilidades, que engendram riscos acrescidos à segurança energética. Outro perigo, deriva de ameaças que podem ser produzidas por atores estratégicos, sejam estatais ou não (...) A ameaça é uma ação que deriva de uma vontade deliberada – pelo contrário, no caso do risco, há ações que podendo produzir efeitos negativos, resultam de atos que não pretendiam ter esse efeito” (Duarte e Fernandes, 2011, p. 47). Assim, alguns riscos poderiam ser, a título de exemplo, a grande dependência de importações ou a reduzida diversificação de fornecedores ou fontes de energia; já as ameaças, seriam o terrorismo ou a pirataria.

A energia tem uma grande importância para a defesa nacional e de acordo com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional “há duas vulnerabilidades que se destacam pela sua importância estratégica: a dependência energética e a dependência alimentar” (Governo de Portugal, 2013, p. 41). “Portugal apresenta uma reduzida diversificação da oferta energética primária, aliada à escassez de recursos próprios, o que cria uma maior vulnerabilidade do sistema às flutuações dos preços internacionais, nomeadamente do preço do petróleo, e exige esforços no sentido de aumentar essa diversificação.” (Rodrigues, Leal e Ribeiro, 2011, p. 21). Para atenuar essa vulnerabilidade, são definidas algumas linhas de ação estratégica como: (i) diminuir a dependência energética de Portugal do exterior e aproximá-la da média da UE (50%); (ii) diversificar fontes de fornecimento e rotas energéticas; (iii) rever a política de eficiência energética e apostar nos recursos endógenos do País e na área das energias renováveis; (iv) otimizar os recursos hídricos; (v) rever a política de transportes; (vi) rever a política de gestão de reservas estratégicas de petróleo e gás e adequar a sua magnitude à intensidade das ameaças de interrupção de abastecimento; (vii) impulsionar o potencial para a produção de biocombustíveis; (viii) negociar a participação de Portugal em projetos de redes energéticas transeuropeias (Governo de Portugal, 2013).

Relativamente à diversificação de fontes de fornecimento, esta tem-se acentuado, desde os anos 80, especialmente nas áreas de onde se importa crude. “De acordo com os dados estatísticos, em 1977, 1979 e 1981, Portugal importava crude apenas da Arábia Saudita, do Iraque, do Irão e da URSS. Em 2007, catorze países exportaram o seu petróleo para Portugal: Angola, Arábia Saudita, Argélia, Azerbaijão, Brasil, Cazaquistão, Guiné Equatorial, Irão, Iraque, Líbia, México, Nigéria, Noruega e Reino Unido” (Duarte e Fernandes, 2011, p. 41). No gráfico 1, é visível a grande evolução na diversificação do número de fornecedores ao longo dos anos. Em 2006, as importações de petróleo alcançaram o

pico e têm vindo a decrescer desde então, à exceção de 2013, cerca de 21,1% em 9 anos. Enquanto as importações de Angola e do Cazaquistão têm aumentado consideravelmente, as da Argélia e da Nigéria têm diminuído. Já as importações da Arábia Saudita têm-se mantido relativamente estáveis. Em 2014, o petróleo importado teve origem em países como Angola (27,6%), Arábia Saudita (12,5%), Argélia (10,5%), Cazaquistão (9,8%) e Nigéria (9,6%) (IEA, 2016). Angola e Arábia Saudita continuam a ter um grande peso enquanto exportadores de petróleo para Portugal. “Em 2015, o continente africano e o continente asiático mantêm-se como os principais fornecedores de petróleo bruto (50,9% e 40,3%, respetivamente), se bem que o continente americano e o continente europeu tenham vindo a aumentar a sua quota, desde 2014” (DGEG, 2015).

Gráfico 1 – Importações de Petróleo pela Origem desde 1974 a 2014

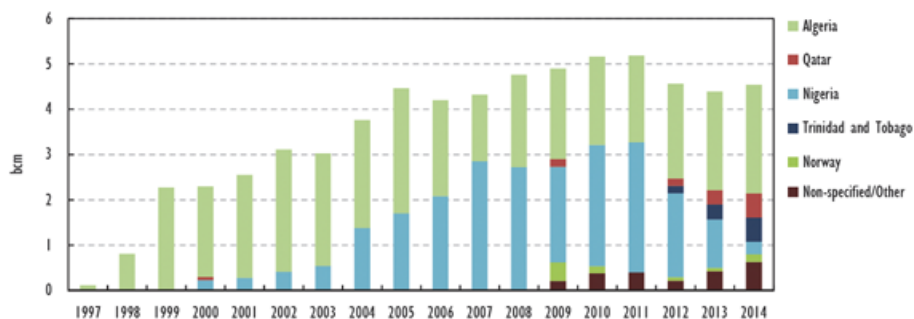


Fonte: IEA (2016).

Com o objetivo de diversificar as fontes de energia e reduzir a dependência do petróleo, o gás natural foi introduzido em Portugal em 1997. Este chega ao território nacional através dos gasodutos internacionais que ligam Tarifa a Córdoba (Gasoduto Al Andalus) e Córdoba a Campo Maior (Gasoduto Extremadura). Chega também em forma de gás natural liquefeito (GNL), por via marítima através do terminal de Sines. Isto permitiu diversificar a origem das importações, pois a configuração do terminal permite receber GNL não só da Bacia Atlântica (Nigéria, Noruega e Trindade e Tobago) mas também de fontes como o Catar e o Egito, diversificando a oferta, aumentando a segurança no abastecimento e proporcionando uma maior flexibilidade (IEA, 2016). Em 2014, 70% das importações de gás natural chegaram a Portugal via gasoduto e as restantes 30% em forma de GNL por via marítima.

Antes de 2009, Portugal importava gás natural apenas da Argélia e da Nigéria. Em 2014, a Argélia continuava a ocupar o primeiro lugar nos países exportadores com 58,9%, seguindo-se o Catar, com 13,1%, o Egito (7,3%), a Nigéria (6,7%), Trindade e Tobago (4,3%) e, por fim, a Noruega (1,5%), os restantes 15,5% não são especificados (IEA, 2016). Embora o caso do gás natural seja problemático que o do petróleo, uma vez que existe um leque menor de fornecedores, no gráfico 2, verifica-se que tem havido uma diversificação cada vez mais acentuada.

Gráfico 2 – Importações de Gás Natural por Origem desde 1997 até 2014



Fonte: IEA (2016).

Portugal foi o primeiro país europeu a receber o *shale gas* americano através do terminal de Sines, a 26 de Abril de 2016. O *shale gas* ou gás de xisto é uma das formas não convencionais de gás natural e está contido em formações rochosas argilosas. O *shale gas* tem sido o grande investimento americano para diminuir a sua dependência externa e tornar-se um importante fornecedor de gás natural. O relatório *Risk of Business Defaulting* da Coface, relativo ao primeiro semestre de 2016, classifica os Estados Unidos da América com A2, isto é, risco baixo, podendo por isso ser um potencial parceiro para o estabelecimento de negócios com Portugal a nível energético. Por outro lado, o relatório não atribui uma classificação muito positiva a alguns dos principais fornecedores de Portugal. Angola está classificada com D, isto é, risco muito elevado, assim como o Cazaquistão. Já a Argélia e a Nigéria, importantes fornecedores de gás natural, estão classificados como C, risco elevado. O Catar, que promete continuar a ganhar importância enquanto exportador energético para Portugal, está classificado como A3, representando um risco bastante aceitável. E a Noruega, embora ainda não tenha um peso muito significativo nas importações de gás natural, é classificada como A1, representando um risco muito baixo, e sendo por isso, um fornecedor viável de Portugal, devendo haver, assim, uma maior aposta no desenvolvimento de relações com este país (COFACE, 2016). Portugal tem que “encarar a segurança energética numa dupla perspetiva: por uma lado, económica, isto é, reduzir a chantagem económica dos fornecedores, por exemplo, da Argélia ou da Nigéria a Portugal; e, por outro, estratégica, ou seja, de que forma é que os países consumidores se podem proteger contra eventuais turbulências em regiões produtoras, que podem envolver restrições e disrupções de abastecimento (por exemplo, a intensificação dos conflitos no delta do Níger)” (Leal, 2015, p. 57).

Uma outra direção para a diversificação da origem dos fornecimentos prende-se com o aprofundar da integração dos mercados ibéricos, tanto da energia elétrica como do gás natural, e o reforçar das interligações de eletricidade e gás no contexto europeu. O Governo português defende que se deverá, “no âmbito do conjunto de projetos incluídos no programa *Connecting European Facility* (CEF), promover a interligação da rede de gás natural nos dois sentidos com Espanha e desenvolver uma rede ibérica de ligação aos portos recetores de GNL, designadamente Sines, e aos principais centros de consumo” e

“concretizar um mercado grossista ibérico de gás natural (MIBGAS)” (Governo de Portugal, 2015). É, neste sentido, importante a criação de novas interligações com Espanha, nomeadamente para o transporte de gás natural e eletricidade, o que aproximará Portugal e Espanha e, conseqüentemente abrirá mais portas para o mercado Europeu.

Para além da diversificação de fornecedores, a redução da dependência do exterior através da produção endógena, a eficiência energética e a sustentabilidade ambiental são também importantes linhas de força de qualquer política energética. Na mesma lógica, alguns dos principais objetivos de Portugal são, precisamente: (i) a redução do saldo energético importador; (ii) o cumprimento dos compromissos assumidos a nível europeu e no âmbito do protocolo de Quioto; (iii) a promoção das energias renováveis e do desenvolvimento sustentável. Todos estes objetivos estão de acordo com os objetivos de política energética da União Europeia que são: (i) assegurar o funcionamento do mercado da energia; (ii) assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União; (iii) promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de formas de energia novas e renováveis; (iv) promover a interconexão das redes de energia (Mellár, 2016).

Portugal tem vindo a desenvolver, desde 2008, uma política energética que coloca um forte ênfase na eficiência energética e na promoção de energias renováveis (IEA, 2016). “Nesse sentido, Portugal adotou uma série de medidas e programas de incentivo com vista à promoção da eficiência energética e da redução de emissões de carbono, propiciando o investimento “verde” no sector energético, sendo de assinalar as seguintes:

- I. A Estratégia Nacional para a Energia 2020 (ENE 2020), aprovada pela RCM n.º 29/2010, de 15 de Abril de 2010.
- II. O Fundo de Eficiência Energética (FEE), criado pelo Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de maio, que tem como objetivos incentivar as medidas do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE).
- III. O Fundo Português de Carbono – criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março que desenvolve a sua atividade em prol da limitação de emissões de carbono através das seguintes linhas de ação: obtenção de créditos de emissão de gases com efeito de estufa; apoio a projetos, em Portugal, que conduzam a uma redução de emissões de gases com efeito de estufa, nas áreas da eficiência energética e das energias renováveis.
- IV. A Reforma da Fiscalidade Verde, consagrada na Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro, que procede à alteração, entre outros, de um conjunto de normas fiscais ambientais no sector da energia e emissões” (GOMES, 2016, p. 21).

No que diz respeito à Estratégia Nacional para a Energia 2020, esta está organizada em cinco eixos principais: (1) Competitividade, Crescimento e Independência Energética e Financeira; (2) Aposta nas Energias Renováveis; (3) Promoção da Eficiência Energética; (4) Garantia de Segurança de Abastecimento; (5) Sustentabilidade da Estratégia Energética (Rodrigues, Leal e Ribeiro, 2011, p. 45).

Estes cinco eixos acompanham as linhas de força da estratégia do Governo para a Energia. Neste âmbito, o Programa do XXI Governo Constitucional tem como objetivos fomentar e promover o consumo de energias renováveis; reformar o sector dos combustíveis; promover a mobilidade sustentável, aproveitar o potencial endógeno e reduzir a dependência externa. O Governo defende ainda a eficiência energética como a maior

prioridade da política energética nacional. Como tal, considera-se de extrema importância atingir o objetivo de reduzir o consumo de energia em 25% em 2020 e 30% em 2030. Em 2014, Portugal foi o quarto país da UE com o menor consumo de energia primário *per capita*, (a produção doméstica representou 28% desse mesmo consumo) e foi o sétimo país com o menor consumo de energia final por habitante (DGEG, 2014). Para atingir estes objetivos foram definidas estratégias como: (i) reduzir o peso do consumo de energia final no PIB, promovendo uma maior eficiência da Administração Pública, das empresas e dos comportamentos individuais dos cidadãos; (ii) estimular uma maior concorrência na comercialização de eletricidade e gás, designadamente fomentando o aparecimento de novos agentes económicos e de ofertas comerciais diferenciadas, inovadoras e ajustadas a diferentes tipos de consumo; (iii) fomentar o desenvolvimento das redes elétricas inteligentes (*smart grids*) e assegurar, de forma gradual e progressiva, a instalação de contadores inteligentes (*smart meters*). Além disso, acredita-se ser essencial uma redução dos custos nos setores elétrico de gás natural e dos combustíveis, a nível da produção, transporte, distribuição e comercialização, que contribua para a redução da fatura energética nacional e dos consumidores domésticos e para o aumento da competitividade das empresas. Define assim como medidas “reduzir em 30% os consumos de eletricidade (e combustíveis) das atividades prosseguidas em cada ministério, designadamente as associadas aos edifícios, frotas e consumos intermédios” e “promover iniciativas de *fuel switching*, designadamente por parte de empresas produtoras de bens transacionáveis, gerando assim poupanças de energia e aumentando a respetiva competitividade”. O Governo reconhece que deve haver uma maior aposta na “investigação científica aplicada quanto a tecnologias limpas e novos métodos de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis” e “na articulação entre a indústria e as instituições de I&D para a produção de soluções de armazenamento energético (Governo de Portugal, 2015).

O desenvolvimento da produção de recursos endógenos é essencial para garantir a segurança energética e para tentar contrariar a forte dependência de importação de recursos energéticos. Uma vez que Portugal não produz nem explora recursos fósseis, essa aposta recai sobre as energias renováveis. Portugal tem um território rico em recursos energéticos renováveis, provenientes de rios, sol, vento, ondas e biomassa. O país tem ótimas condições para a exploração desses mesmos recursos devido à elevada exposição solar ou à densidade da rede hidrográfica, por exemplo. No âmbito do protocolo de Quioto para a diminuir a emissão de gases com efeito de estufa e as políticas estabelecidas pela União Europeia para o combate às alterações climáticas é importante e urgente para Portugal diminuir a utilização de combustíveis fósseis e aumentar o consumo de energias limpas e renováveis. Existe por isso uma forte aposta de Portugal na construção de parques eólicos e barragens.

Em 2010, o Governo português estabeleceu como meta “reduzir a dependência energética do País face ao exterior para 74 % em 2020, produzindo, nesta data, a partir de recursos endógenos, o equivalente a 60 milhões de barris anuais de petróleo, com vista à progressiva independência do País face aos combustíveis fósseis” (Assembleia da República, 2010). No gráfico 3 verifica-se que a dependência energética em Portugal tem vindo a diminuir, com exceção do aumento em 2005, que se justifica por ter sido um ano de grandes secas, o que

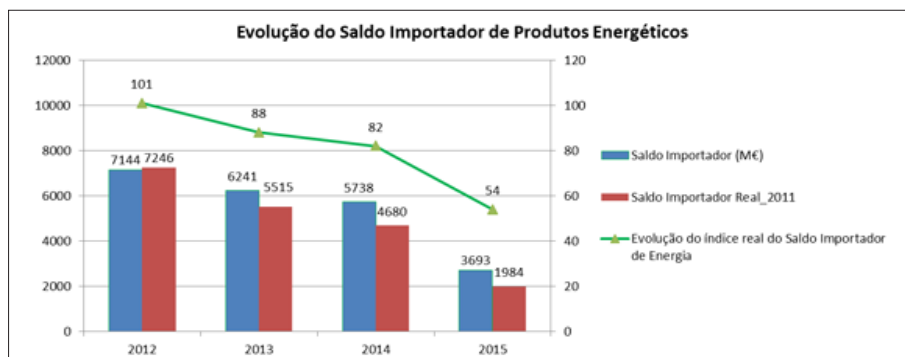
diminuiu a produção interna de energia hídrica e, consequentemente aumentou a dependência externa. Segundo os dados da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), em 2014, a dependência energética em Portugal era estimada em 72,4%, ocupando o nono lugar no *ranking* dos países da União Europeia com a maior dependência energética. Isto significa que em quatro anos, Portugal conseguiu alcançar e superar o objetivo que tinha definido para 2020. Existiu uma redução relativamente a 2013, que era estimada em 73,7% e que se deveu, essencialmente, à redução do saldo importador de energia em 4%, consequência de um aumento na produção de eletricidade proveniente de energias renováveis (DGEG, 2014).

Gráfico 3 – Evolução da Dependência Energética de Portugal (%)



Outro objetivo estabelecido pelo Governo no âmbito da Estratégia Nacional para a Energia 2020 foi, precisamente, “deduzir em 25% o saldo importador energético com a energia produzida a partir de fontes endógenas gerando uma redução de importações de 2.000 milhões de euros” (Assembleia da República, 2010). Em 2015, o saldo importador de produtos energéticos cifrou-se em 3 693 milhões de euros o que, face a 2014, representou uma melhoria de 35,6% (em euros), tendo vindo a decrescer significativamente, devido a uma maior aposta na produção endógena (gráfico 4). (DGEG, 2015).

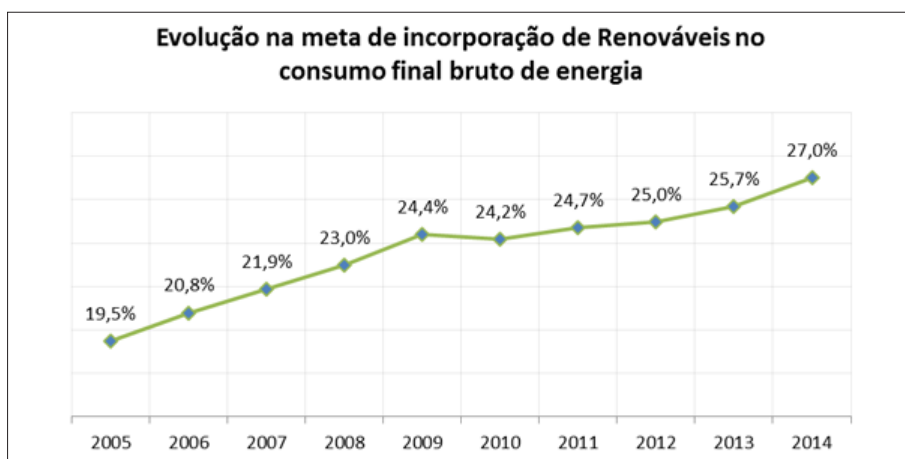
Gráfico 4 – Evolução do Saldo Importador de Produtos Energéticos



Fonte: DGEG (2015).

O desenvolvimento na produção e na diversificação de fontes de energia renováveis tem sido uma grande prioridade da política energética portuguesa. A Diretiva 28/2009/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, introduziu a obrigatoriedade dos países membros da UE submeterem um plano de promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis. O Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER), revisto e aprovado na Resolução de Conselho de Ministros n.º 20/2013, fixa objetivos nacionais para cada Estado-membro relativos à quota de energia proveniente de fontes de energia renováveis (FER). No consumo final bruto de energia, o objetivo de Portugal é atingir 31% proveniente de fontes renováveis em 2020, sendo que em 2014, as FER representaram 27%, o que significa que Portugal já alcançou 87% da sua meta para 2020. No setor dos transportes (FER-T) o objetivo está fixado em 10% para 2020, tendo Portugal conseguido 3,4% em 2014. No total do consumo de eletricidade, as renováveis representaram 52,1% (DGEG, 2014). “Comparando os resultados obtidos por Portugal com os restantes países da UE-28, verificou-se que em 2014 em termos da meta global de FER, Portugal registou a sétima melhor meta, 11,0 p.p. acima da média da UE-28 (16,0%), o que demonstra a boa prestação de Portugal no âmbito da Diretiva das Renováveis e o nível de ambição no cumprimento das metas para 2020” (DGEG, 2014). O gráfico 5 indica que Portugal tem vindo a aumentar quase progressivamente a incorporação de energias renováveis no consumo final bruto de energia e está cada vez mais perto das metas acordadas.

Gráfico 5 – Evolução na Meta de Incorporação de Renováveis no Consumo Final Bruto de Energia



Fonte: DGEG (2014).

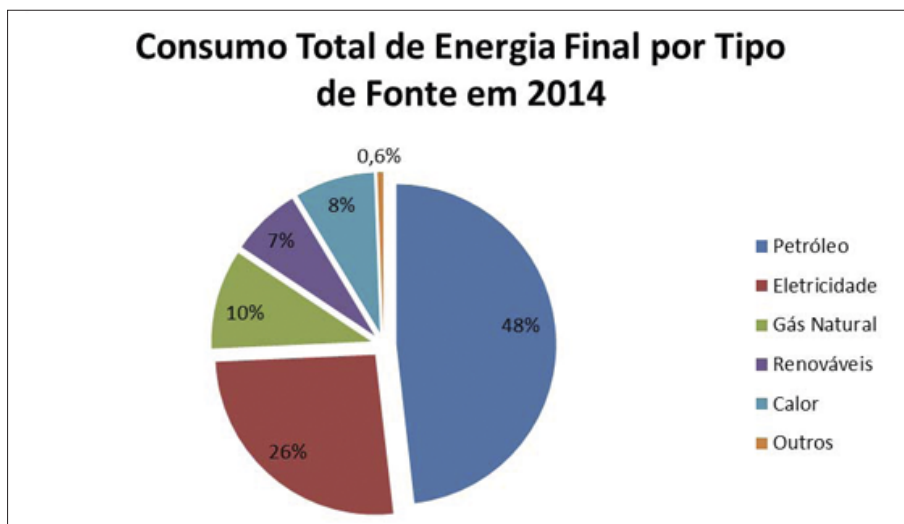
De acordo com o Programa do XXI Governo Constitucional, pretende-se alcançar uma quota de no mínimo 40% de fontes renováveis no consumo final de energia até 2030. O Governo defende ainda que “é possível tirar partido do nosso potencial renová-

vel sem prejudicar a sustentabilidade financeira do sistema energético, nem a competitividade da economia, sobretudo se passarmos a encarar a energia verde como um produto de exportação” (Governo de Portugal, 2015).

Durante o mês de maio Portugal esteve 107 horas a usar apenas energia renovável (solar, eólica e hídrica) para abastecer a rede elétrica do país (Observador, 2016). Dado ser um sinal positivo do progresso no desenvolvimento da produção de energias renováveis em Portugal, esta aposta é muito importante a vários níveis. Primeiro pelo facto de contribuir para a redução da emissão de gases com efeito de estufa e por isso ter um impacto ambiental muito positivo, mas também a nível económico uma vez que reduz a necessidade de importação e, consequentemente, poupança na fatura de energia. Para tal, é necessário continuar a apostar no desenvolvimento tecnológico para produção e aumento da capacidade de armazenamento.

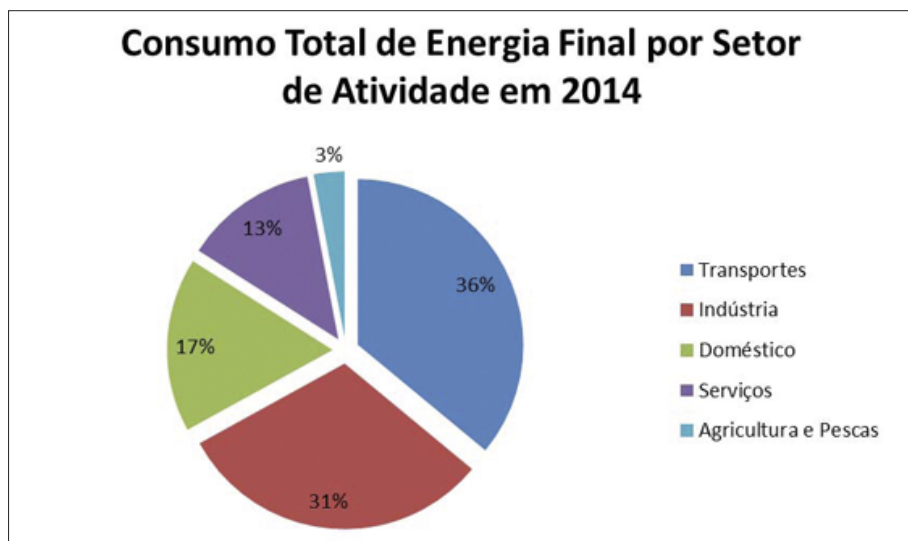
Em 2015, as fontes de energia renovável contribuíram com 48,2% do total da eletricidade consumida em Portugal (Boletim das Energias Renováveis, 2015). De Janeiro a Agosto de 2016, as energias renováveis representaram 64% da produção de eletricidade nacional, sendo as principais fontes provenientes da energia hídrica e da eólica, com 36 e 22% respetivamente (Boletim das Energias Renováveis, 2016). Apesar do forte investimento nas energias renováveis, os recursos fósseis continuam a ter um grande peso no consumo final de energia. Verifica-se no gráfico 6 que o petróleo continua a representar cerca de metade desse consumo, enquanto as renováveis representam apenas 7% do consumo final. Em 2014, os transportes foram o sector que mais consumiram energia, com 36%, seguido da indústria, com 31%, e do consumo doméstico, que ocupa 17% do consumo de energia (gráfico 7).

Gráfico 6 – Consumo Total de Energia Final por Tipo de Fonte em 2014



Fonte: DGEG (2014).

Gráfico 7 – Consumo Total de Energia Final por Setor de Atividade em 2014



Fonte: DGEG (2014).

3. A Importância Estratégica de Portugal

“Portugal, país com uma posição geográfica privilegiada no Atlântico e com uma extensa frente marítima, poderá desempenhar um papel de alguma relevância na estratégia europeia de segurança energética, contribuindo para a desejada diversificação das fontes de abastecimento, e dessa forma adquirir centralidade no futuro referencial energético europeu de gás natural” (Viana, 2014, p. 10). Como foi anteriormente referido, Portugal foi o primeiro país a receber o *shale gas* americano. O *shale gas* é visto por muitos como uma potencial alternativa ao gás russo, do qual a União Europeia tanto depende. Para que Portugal possa vir a ter um papel importante na política europeia de diversificação dos fornecedores de recursos energéticos, é imprescindível uma aposta na criação e desenvolvimento de infraestruturas. “A posição privilegiada de Portugal pode permitir que através das interligações atuais e projetadas com Espanha e França, a Península Ibérica se transforme numa plataforma giratória dos fluxos energéticos da Europa, de forma a diminuir a dependência da Rússia e de fornecedores instáveis” (Fernandes, 2015, p. 95). É por isso muito importante aprofundar as ligações com Espanha e solidificar o mercado ibérico.

“Sendo que a identidade nacional é, em primeira instância, europeia, lusófona, ibero-americana e atlântica, Portugal deve privilegiar nas suas relações externas a participação em organizações e fóruns bilaterais e multilaterais desses espaços prioritários de atuação: a União Europeia, a CPLP, os fóruns de diálogo ibérico e ibero-americanos e a OTAN” (Governo de Portugal, 2015). A boa relação que existe entre Portugal e os países de língua portuguesa revela-se muito importante para expandir o mercado português, tendo

também em conta que Angola é um dos principais fornecedores de Portugal. Moçambique promete ser um dos principais países exportadores de gás natural no futuro e a forte relação que Portugal mantém pode ser muito vantajosa. Mais uma vez, essas vantagens poderão ser utilizadas para estabelecer uma ligação entre os países de língua portuguesa e a União Europeia. “Neste âmbito, é de extrema pertinência reforçar a cooperação com os países de língua oficial portuguesa, seja em termos da nossa relação bilateral, seja através da CPLP, que importa dinamizar com mais investimento e iniciativa política dos diferentes governos” (Governo de Portugal, 2015).

A posição geoestratégica de Portugal é também importante para explorar as suas potencialidades a nível de produção de recursos. “Só recentemente o poder político nacional reconheceu o elevado potencial que o território nacional tem em termos de recursos geológicos. No âmbito dos recursos geológicos capazes de gerar energia, existentes ou potencialmente existentes, esta é ainda uma área pouco explorada, onde é necessário assumir políticas conducentes à concretização de projetos, de utilização de recursos renováveis e de prospeção, pesquisa e exploração de hidrocarbonetos para os quais se tem vindo a revelar grande potencial em Portugal, em especial no *deep offshore*, isto é, na Plataforma Continental Portuguesa, entre os 200 e os 2000 metros de profundidade.” (Rodrigues, Leal e Ribeiro, 2011, p. 40) Nesta lógica, o mar revela um enorme potencial estratégico. Cada vez mais as linhas de orientação da política portuguesa centram-se numa maior aposta da exploração do mar, prova disso é a intenção e os esforços no sentido de aumentar o limite da plataforma continental, o que pode revelar o potencial energético de Portugal e, consequentemente, contribuir para diminuir a sua dependência externa. No entanto, ainda não foram descobertas quantidades de petróleo que justifique a sua extração em condições economicamente viáveis. Deve continuar a existir uma forte promoção de pesquisa nesta área; claro que tudo isto implica uma excelente coordenação de áreas como a política, económica, diplomática, científica, tecnológica e ambiental. (Governo de Portugal, 2013).

4. Conclusão

A energia é um elemento essencial para a estabilidade no desenvolvimento da economia, da indústria, dos serviços, da tecnologia, assim como para garantir a segurança interna. O risco de rutura no abastecimento colocaria em causa todo o funcionamento do Estado e da sociedade, diminuindo a segurança nacional. É pela extrema importância dos recursos energéticos que, atualmente, a segurança energética é uma grande prioridade na política interna e externa dos Estados. Contemplando diferentes dimensões, as principais políticas energéticas passam pela diversificação de fontes energéticas e da origem dos fornecedores, e pelo aumento da produção endógena. O grande objetivo de muitas políticas energéticas, e especificamente, a política energética nacional, é a diminuição da dependência externa. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional identifica a dependência energética do exterior como uma das mais importantes vulnerabilidades estratégicas de Portugal e, a grande parte das medidas adotadas visam atenuar essa vulnerabilidade.

É possível concluir que, ao longo dos anos, Portugal tem feito um esforço no sentido de diversificar os seus fornecedores. Ao nível das importações de petróleo, Portugal tem um leque diversificado de países exportadores, ainda assim, o continente africano e asiático têm um enorme peso nessas importações, uma vez que Angola e Arábia Saudita são os principais fornecedores de petróleo. Relativamente ao gás natural, a sua entrada no mercado português em 1997, revelou-se essencial para diversificar o *mix* energético nacional. Além disso, o terminal de Sines permitiu a diversificação das origens dos fornecimentos, deixando de se limitar apenas às importações através de gasodutos. Portugal foi sempre muito dependente da Argélia e da Nigéria para importar gás natural, no entanto tem vindo a diversificar bastante as origens das suas importações. Parte dos fornecedores energéticos de Portugal são países com uma forte instabilidade política e social e que podem representar um risco para a segurança energética nacional. O terrorismo na Nigéria ou a pirataria no Golfo da Guiné podem ser uma ameaça. No entanto, apesar da instabilidade dos fornecedores, Portugal não tem sofrido com interrupções no seu abastecimento. Novos mercados energéticos como o Catar e a Noruega, com gás natural, e os Estados Unidos da América, com o *shale gas*, revelam-se potenciais fornecedores por serem, à partida, países mais estáveis e seguros e que, por isso, não colocam em causa a segurança energética nacional. Assim, Portugal deve continuar a estabelecer relações no sentido de diversificar os seus fornecedores, privilegiando as origens de menor risco associado, de forma a garantir a sua segurança energética. Neste sentido, encontra-se também a necessidade de aumentar a capacidade de reserva de energia de forma a garantir a estabilidade em caso de interrupção nos fornecimentos. No âmbito de diversificação dos fornecedores existe também uma evidente necessidade de uma maior aposta na construção de infraestruturas que liguem Portugal ao resto da Europa, através de Espanha, e a importantes fornecedores de recursos energéticos, nomeadamente no norte de África. Existe um grande interesse por parte de Portugal de consolidar o mercado energético ibérico, o que pode trazer importantes oportunidades.

Portugal revela uma grande preocupação com a sua segurança energética, e os principais esforços da política energética nacional são no sentido de aumentar a produção endógena e, conseqüentemente reduzir o saldo importador. A estratégia da União Europeia para a energia está muito presente em todas as estratégias portuguesas para a sua segurança energética. O nosso país formulou a sua política energética em torno dos compromissos que tem com a União Europeia e com o Protocolo de Quioto. Por esse motivo, as vertentes da sustentabilidade ambiental e da eficiência energética têm um grande peso na formulação das estratégias, existindo uma forte aposta no desenvolvimento de energias renováveis, no qual Portugal tem saído bem-sucedido, pois estas energias têm cada vez mais peso na produção e no consumo, especialmente na eletricidade. Para além disso, Portugal tem cumprido as metas a que se propôs e está perto de alcançar alguns dos seus objetivos energéticos. Em termos de meta europeia, em 2014, Portugal encontrava-se em sétimo lugar dos 28 países da UE. A aposta na produção de energias renováveis é bastante importante para reforçar a segurança no abastecimento, diversificar o *mix* energético e garantir a sustentabilidade. Apesar da forte aposta na produção endógena e no

desenvolvimento das fontes de energia renováveis, os recursos fósseis, nomeadamente o petróleo, continuam a ser a grande fonte de energia.

Portugal pode vir a ter uma importância estratégica no cenário energético europeu considerável, em grande parte pelo facto de beneficiar da sua localização estratégica no Atlântico, que lhe pode ser favorável para ganhar estatuto enquanto *hub* energético e ter um papel fundamental na estratégia de diversificação de fornecedores da União Europeia, nomeadamente através do *shale gas* americano. Aliado a isso, está também o facto de Portugal desenvolver muito boas relações com países de língua portuguesa, nomeadamente com Angola, um importante exportador de petróleo, ou Moçambique, que promete no futuro ser um dos maiores exportadores de gás natural do mundo, o que pode permitir a Portugal estabelecer a ponte entre os exportadores e a União Europeia.

Referências

- APEREC. 2007. *A Quest for Energy Security in the 21st Century*. Disponível em: <http://aperc.ieej.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf> .
- Assembleia da República, 2010. Resolução da Assembleia da República n.º 33/2010. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 73, 15 de Abril de 2010. Disponível em: <http://www.apren.pt/fotos/editor2/destaques/rcm_29_2010.pdf>.
- Associação de Energias Renováveis. 2015. *Boletim das Energias Renováveis*. Disponível em: <http://www.apren.pt/fotos/editor2/boletim_das_energias_dezembro_2015.pdf>.
- Associação de Energias Renováveis, 2016. *Boletim das Energias Renováveis*. Disponível em: <http://www.apren.pt/fotos/editor2/08_boletim_energias_renovaveis-agosto_v1.pdf>.
- Comissão Europeia, 2014. *Estratégia europeia de segurança energética. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho*. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_pt.pdf)> .
- COFACE, 2016. *Country Risk Assessment Map – 2nd Quarter 2016*. Disponível em: <<http://www.coface.com/News-Publications/Publications/Country-risk-assessment-map-2nd-quarter-20162>>.
- DGEG, 2014. *Energia em Portugal*. Direção-Geral de Energia e Geologia. Disponível em: <<http://www.dgeg.pt/>>.
- DGEG, 2015. *Futura Energética Portuguesa*. Direção-Geral de Energia e Geologia. Disponível em: <<http://www.dgeg.pt/>>.
- Dowd, A., 2013. *The Arctic becomes a hot spot*. Fraser Institute. Disponível em: <<https://www.fraserinstitute.org/article/arctic-becomes-hot-spot>>.
- Dreyer, I.; Stang, G., 2013. *What energy security for the EU*. Institute for Security Studies – European Union. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_39_Energy_security.pdf>.
- Duarte, A. P.; Fernandes, C., 2011. O Problema do Abastecimento de Espanha e Portugal: a Questão do Magrebe. In: *IDN Cadernos n.º 4. Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha*, pp. 39-78. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1780/1/IDNCadernos_IIISerie_N04.pdf>.

- European Commission, 2001. *Green Paper. Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*. Office for UE Official Publications. Disponível em: <<http://iet.jrc.ec.europa.eu/energyefficiency/sites/energyefficiency/files/livre-vert-en.pdf>>.
- EUROSTAT, 2016. *Energy production and imports*. Comissão Europeia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports>.
- Fernandes, C., 2015. Potencialidades e desafios da Bacia do Cáspio para a estratégia europeia de aprovisionamento: oportunidades para Portugal. *Revista Relações Internacionais*, n.º46, pp. 83-100.
- Gomes, C. A., et al. 2016. *O Direito da Energia em Portugal: cinco questões sobre “o estado da arte”*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas / Centro de Investigação em Direito Público. Disponível em: <http://www.mlgts.pt/xms/files/Publicacoes/Artigos/2016/O_Direito_da_Energia_em_Portugal_cinco_questoes_sobre_o_estado_da_arte.pdf>.
- Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013. Disponível em: <https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf>.
- Governo de Portugal, 2015. *Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019*. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>>.
- IEA, 2016. *Energy Policy of IEA Countries – Portugal 2016 Review*. International Energy Agency.
- Leal, C. M., 2015. Os riscos e oportunidades das Bacias do Norte de África e da África Ocidental no abastecimento a Portugal. *Revista Relações Internacionais*, n.º46, pp. 45-60.
- Mellár, B., 2016. *Política energética: princípios gerais*. Parlamento Europeu. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.1.html>.
- Observador, 2016. *Portugal usou apenas energias renováveis durante quatro dias consecutivos*. [online] Disponível em: <<http://observador.pt/2016/05/18/portugal-usou-apenas-energias-renovaveis-durante-quatro-dias-consecutivos/>>.
- Rodrigues, T. F.; Leal, C. M.; Ribeiro, J. F., 2011. *Uma Estratégia de Segurança Energética para o Século XXI em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, Instituto da Defesa Nacional.
- Silva, A. C.; Rodrigues, T. F., 2015. A segurança energética e um modelo para o futuro da Europa. *Revista Relações Internacionais*, n.º46, pp. 11-24.
- Silva, A. C., 2008. A Europa: segurança ou insegurança energética? *Europa Novas Fronteiras* n.º22, pp. 27-36. Disponível em: <<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000040001-000041000/000040859.pdf>>.
- Viana, V. R., ed., 2014. Portugal, a Geopolítica da Energia e a Segurança Energética Europeia. *Policy Paper* n.º5. Instituto da Defesa Nacional. Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing-papers/policy_paper_5_geopolitica_da_energia_seguranca%20_energetica_da_europa.pdf>.

Painel 4

**POLÍTICA EXTERNA E
DEFESA NACIONAL**

Ação Criminosa contra Navios no Século XXI: A Migração da Ameaça do Índico para o Atlântico – da Intervenção Externa em Águas Internacionais à Ingerência em Territórios Marítimos de Estados Soberanos através da Possível Contribuição Nacional

Cláudia Ramos Teles e Pedro Miguel Carvalho

1. Pirataria: Definição de uma Velha Prática

A literatura especializada apresenta algumas definições de pirataria, embora nenhuma destas se afigure consensual. Apesar de existirem anteriores abordagens relativas a este fenómeno, a conceptualização de referência e que mais se coaduna com a configuração moderna do mesmo é a expressa na Convenção de Montego Bay (ONU, 1982).

Esta Convenção, assinada em 1982, entrou em vigor em 1984, sendo fulcral para o desenvolvimento do Direito do Mar, pondo fim ao vácuo jurídico que reinava até então no que à criminalidade marítima diz respeito. Assim, no seu artigo 101.º, encontramos a única definição, no seio da ordem jurídica internacional, de pirataria em alto mar:

- a) “Todo o ato ilícito de violência ou de detenção ou todo o ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra:
 - i. Um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;
 - ii. Um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;
- b) Todo o ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de factos que deem a esse navio ou a essa aeronave o carácter de navio ou aeronave pirata;
- c) Toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados na alínea a) ou b).”

Segundo esta definição, todo o ato de pirataria marítima visa a obtenção de contrapartidas monetárias para fins privados, não sendo estas alcançadas apenas por intermédio de pagamento por resgates de tripulações ou navios, podendo ser alcançadas também através do roubo de bens materiais das tripulações, da carga transportada nas embarca-

ções, bem como do seu combustível e pelo potencial uso de navios capturados para levar a cabo abordagens e atos criminosos contra outros. As ações com vista à perpretação do ato criminoso são várias, contudo, qualquer que seja a tipologia de crime praticado, serve-se, normalmente, da inaptidão jurídica que os Estados apresentam face ao problema. Este fenómeno goza dos benefícios cedidos por uma localização geográfica favorável e, normalmente de um Estado fragilizado, por motivos de conflitos internos, onde a ação legal dos órgãos judiciais não é executada adequadamente e/ou onde exista uma liderança permissiva a atos ilícitos (governos/autoridades corruptas), uma aceitação cultural da atividade e, talvez o ponto mais importante, recompensas tentadoras para os indivíduos que executam a atividade criminosa.

Tendo em conta a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Direito do Mar, por “pirataria” entende-se somente os ilícitos cometidos fora do mar territorial¹, sendo as restantes atividades ilícitas semelhantes, levadas a cabo nessa área, e de acordo com a Resolução da International Maritime Organization (IMO) A.1025(26)², classificadas como “assaltos à mão armada contra navios”, sendo a atividade do âmbito da criminalidade marítima que mais comumente se verifica no Atlântico Sul.

Intervenções de outros atores que não os Estados onde se praticam este tipo de ilícitos poderão ser um ponto favorável ao combate deste tipo de crime. Contudo, uma imissão que se perspetive no Golfo da Guiné (GdG) encontrará grande dificuldade na ação legal dos intervenientes que poderão nela participar, por muitos dos atos de criminalidade em ambiente marítimo ocorrerem no mar territorial dos Estados daquela zona, situação que importa ultrapassar através de conversações, acordos e outras medidas que potenciem a cooperação interestadual, para que uma futura atuação de atores externos possa ser bem-sucedida e cumpridora das regras ditadas pelo Direito Internacional.

2. Do Golfo de Aden ao Golfo da Guiné: Migração do Fenómeno

O despertar mediático sobre as abordagens hostis a navios no GdG sucede em 2012, ano em que, pela primeira vez, se registaram mais ataques nesta região do que na zona do Corno de África (United Press International, 2013). O escalar deste fenómeno, propicia, em primeira instância, o decalque das ações tomadas na costa somali. Contudo, importa ressaltar que apesar do método ser semelhante, a ação criminosa no GdG difere no *modus operandi* e no objetivo (ver quadro 1).

Da análise do quadro reitera-se a necessidade de se diferenciar a tipologia de crimes praticados nas zonas acima descritas, pois se considerarmos os itens analisados (tipologia de Estado, zona de atuação, tipologia de crime, grau de violência e *modus operandi*), verificamos que existem diferenças, o que nos pode levar a afirmar, numa primeira análise, que a única semelhança entre elas é a prática de uma atividade que o Direito conota como ilegal.

1 Mar territorial: consiste numa área marítima, sob soberania do Estado, que vai até às 12 milhas náuticas, definidas a partir da linha de costa.

2 A resolução A.1025(26), *Código de prática para investigação de crimes de pirataria e assaltos à mão armada contra navios*, foi adotada pela Assembleia da IMO, em 2 de dezembro de 2009.

Quadro 1 – As Diferenças da Atividade Criminosa em Ambiente Marítimo

	Golfo de Áden	Golfo da Guiné
Tipologia de Estado	Estado Falhado	Estado Frágil
Zona de atuação	Águas Internacionais	Mar Territorial
Tipologia de crime	Pirataria	Assaltos à mão-armada contra navios
Grau de violência	Reduzido ³	Elevado
<i>Modus operandi</i>	Rapto de pessoas em troca de resgates	Assalto a cargueiros com a finalidade de obterem crude

As diferenças dos crimes no mar ocorridos nos dois espaços são evidentes e concorrem para a diferenciação de abordagem que a Comunidade Internacional (CI) pode encetar face a este fenómeno no GdG.

As duas primeiras categorias referentes à tipologia de Estado e zona de atuação são efetivamente as limitativas de qualquer intervenção externa, sem consentimento das autoridades estatais daquela região, pois são estas que poderão permitir legalidade e legitimidade da mesma.

O facto de no GdG estarmos na presença de Estados, maioritariamente frágeis, contribui para adensar e sublinhar os princípios consagrados no Direito Internacional e pelo paradigma vestefaliano. Estes reiteram a defesa da soberania estatal dentro do seu território e condenam legalmente qualquer ato de intervenção externa nesse domínio.

Por oposição, no Golfo de Áden (GdA) encontrávamos Estados frágeis ou falhados, sem estruturas políticas e jurídicas capazes de garantir a segurança dos seus cidadãos, que necessitavam de uma intervenção externa capaz de estabilizar a região.

Também a zona em que atuam os criminosos limita uma possível ação externa, pois apenas será legal desenvolver uma ação em águas internacionais. No GdG, a maioria dos ataques ocorre em águas territoriais, o que limita substancialmente a CI, no que à sua atuação diz respeito. A legalidade da ação externa apenas se conseguirá através da obtenção de consentimento por partes dos Estados que se situam no GdG, podendo formar-se assim uma espécie de coligação. Uma intervenção como a *Operação Atalanta*, no GdA foi passível de concretização, pois o seu raio de ação centrava-se em águas internacionais, havendo por isso um beneplácito legal em redor da mesma.

No que toca a diferenças entre as ações ocorridas nas duas margens do continente africano, importa ainda ressaltar que o método de atuação difere, pois no GdG, os ataques revestem-se de maior violência, havendo um superior registo de mortes, sendo o seu principal objetivo o saque de crude⁴, verificando-se por isso os assaltos a cargueiros e petroleiros.

3 Em 2012 não houve qualquer registo de mortes da sequência de atividades piratas no Golfo de Áden, enquanto no GdG se registaram cinco ocorrências (United Press International, 2013).

4 Segundo Milena Sterio, professora associada do Cleveland-Marshall College of Law, o *modus operandi* dos piratas oeste-africanos é semelhante ao dos somalis, atacando com pequenas embarcações, tal como as dificuldades de sobrevivência que os levam ao crime. A maior diferença, adianta, é que, enquanto os somalis

De facto, a presença de Estados frágeis ao longo de toda a costa ocidental africana, aliada à prática da atividade criminosa em águas territoriais, dificulta de sobremaneira uma ação concertada da CI, semelhante à desenvolvida na Somália, através da *Operação Atalanta* (a título de exemplo).

Desta forma, é necessário compreender não só o conceito de Estado existente no GdG, como discorrer sobre como se poderá responder ao desafio da criminalidade marítima.

3. O Golfo da Guiné: Contornos Geográficos de um Epicentro Estratégico

Os contornos geográficos do GdG são descritos na literatura académica de forma pouco consensual, tendo-se considerado para esta análise a vasta zona que vai do Senegal a Angola. Contudo, de forma oficial e por se terem associado em torno dos problemas respeitantes a um espaço comum, costumam-se contemplar como integrantes daquela região os países que circundam a área geográfica que delimita efetivamente o golfo em causa e constituem a Comissão do Golfo da Guiné: Angola, Camarões, Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria, República Democrática do Congo e São Tomé e Príncipe. No espaço associado a este golfo, localizam-se ainda o Benim, a Costa do Marfim, a Gâmbia, o Gana, a Guiné, a Guiné-Bissau, a Libéria, a Serra Leoa e o Togo.

Os territórios que constituem esta região foram, durante o século XIX, alvo de disputas imperialistas entre os países do Ocidente, nomeadamente Inglaterra e França, que criaram limites artificiais geradores de cisões entre grupos étnicos. Estes conflitos foram causadores de grande instabilidade interna, lançando os países agora aí localizados num clima de conflitos contínuos.

A conflitualidade é por isso uma constante nesta região do globo, o que dificulta a consolidação dos Estados, que se mostram incapazes de ser soberanos dentro do seu território. A existência de Estados fracos e/ou colapsados lançou os países ribeirinhos do GdG numa coexistência violenta, marcada pela corrupção e criminalidade.

Apesar da abundância de recursos energéticos que a maioria destes países detém, neles predomina a desordem interna, encontrando-se neste espaço geográfico o exemplo perfeito do “paradoxo da fartura”. Nesta região estão sediados os maiores produtores de petróleo da África subsaariana, Angola e Nigéria, que têm usufruído de elevados níveis de desenvolvimento económico, embora mantendo altas taxas de criminalidade, de roubo de crude e do consequente financiamento de atividades de carácter ilícito, como ações terroristas ou tráfico de droga.

A ausência de um Estado soberano incapaz de aplicar os princípios do *rule of law* não se confina apenas às fronteiras terrestres do próprio território. A incapacidade estatal estende-se também às águas territoriais⁵.

procuram raptar estrangeiros para exigir resgates, os piratas oeste-africanos parecem mais interessados na carga, sobretudo petróleo, para vender no mercado negro, e são mais propensos a exercer violência, atuando de “forma mais brutal em relação às tripulações”.

5 “Todo o Estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas (...)” (ONU, 1982).

Figura 1 – Mapa do Golfo da Guiné



Fonte: Google Maps

O exponencial aumento da criminalidade marítima no Oceano Atlântico preocupa potências como os Estados Unidos da América (EUA) e a União Europeia (UE), que têm desencadeado ações que visam diminuir a insegurança marítima que se faz sentir ao largo do GdG, para além dos Estados africanos, os mais diretamente afetados, visto que os crimes são levados a cabo nas suas costas.

A resolução desta problemática não encontra uma resposta una e universal, havendo por isso necessidade de envolver atores nacionais e internacionais na procura de uma solução. Portugal poderá assumir um importante papel no desenvolvimento de uma estratégia de segurança marítima para esta região, não só por ter interesses estratégicos em relação ao Atlântico, como também por ser um histórico conhecedor desta área. Poderá caber ao país, ao se valer das vantagens como a proximidade linguística que detém face a outras nações com interesses nesta região, a sua afirmação como condutor do processo de securitização desta zona do globo.

4. O Conceito de Estado no GdG

A compreensão da tipologia de Estados existentes na área é fundamental para des-
trínhar a que mecanismos poderá a CI recorrer para fazer face às ameaças que afetam essa
região.

A grande maioria dos países que constituem o GdG, não assumem a tipologia de
Estados falhados ou colapsados⁶, mas sim de Estados frágeis. Estes últimos “abrangem
uma multiplicidade de situações muito diversas e dificilmente comparáveis: desde países
que possuem índices de desenvolvimento baixos e estruturas estatais fracas (como a
Nigéria ou Timor-Leste), países que estão numa situação de conflito (Sudão ou República
Democrática do Congo) ou de pós-conflito (Serra Leoa, Libéria), países que têm uma
identidade nacional forte e capacidade de projeção regional mas são ainda incapazes de
satisfazer as necessidades básicas das populações (como Angola), países que se negam a
cumprir os compromissos de segurança e desenvolvimento para com os seus povos
(como o Zimbabuê), até situações mais extremas em que se verifica um colapso das
estruturas estatais (como a Somália)” (Ferreira, 2010).

No caso do GdG, verificamos que os países que o envolvem, por serem estrutural-
mente frágeis, não conseguem impor o valor da lei dentro das suas fronteiras. A maioria
deles está focada nas problemáticas de natureza continental terrestre, não sendo capazes
de projetar o seu poder nas suas águas territoriais, o que tem desencadeado um exponen-
cial aumento da criminalidade marítima nesta região.

A Nigéria, um dos principais exportadores de petróleo para a União Europeia, é um
dos grandes destabilizadores da região, por integrar no seu território o grupo terrorista,
Boko Haram, “cujas ações se alastram aos países vizinhos e estão ligadas a redes globais,
designadamente à Al-Qaeda no Magrebe Islâmico, como a recente crise no Mali tem
vindo a ilustrar nitidamente” (Gomes, 2013). A par deste país, surge a Guiné-Bissau, que
por assumir a tipologia de Estado colapsado, é palco privilegiado para o narcotráfico,
sendo conotado como o primeiro narco-Estado da África Ocidental.

A crise no Mali, que atingiu o seu pico em 2012, também contribui de forma deter-
minante para a galvanização da instabilidade neste Golfo, pois os “*international terrorist
groups have found sympathetic audiences in West Africa by linking global jihad to local injustices*”
(International Peace Institute, 2014). A penetração do fenómeno nesta região coincide
com o aumento do crime internacional organizado, com os grupos insurgentes a utiliza-
rem as rotas tradicionais para traficar estupefacientes e pessoas entre os continentes atri-
cano e americano.

Apesar das nítidas diferenças entre os Estados do GdA (Estados falhados ou colap-
sados) e do GdG (Estados frágeis), verificamos que existe uma relação direta entre fragi-

6 “Aqueles em que o poder formal não existe, os órgãos de soberania e as instituições num determinado
território que no passado já possuiu os atributos tradicionais de um Estado, colapsaram, ou seja no caos
jurídico, legislativo e administrativo, prevalece a lei do mais forte, surgindo ou subsistindo diversas formas
de organização social e comunitária, que possuem capacidade de exercer a força e conduzir operações
armadas, que competem entre si pelo controlo do território e pelo acesso a recursos e que controlam e
exercem alguma forma de responsabilidade social sobre as populações residentes” (Garcia, 2009, p. 6).

lidade estatal, ou inexistência dessa esfera, e a criminalidade levada a cabo em ambiente marítimo.

5. Poder Funcional: A Superação das Pequenas Potências

“(...) Numa conjuntura em que a interdependência é a regra, e em que a soberania (...) muda de conteúdo, parece mais viva do que antes a reivindicação da igualdade efetiva dos Estados. (...) O elitismo baseado no poder efetivo ou no poder funcional, é que parece ser a regra da comunidade internacional (...)”.

Moreira (1993, p. 398)

Apesar das potencialidades atrás referidas, Portugal apresenta várias fragilidades, das quais se destacam a escassez de recursos financeiros, materiais e humanos, dificultadoras da tomada de posição que defendemos, o que não deixa de ser normal se considerarmos o país como pequeno, periférico e pobre nesses recursos.

Contudo, os pequenos e médios Estados podem almejar a ter um lugar de destaque na cena internacional se, apesar da exiguidade de recursos ou dificuldades que não são conhecidas pelas maiores potências, souberem valer-se das capacidades que os podem valorizar, numa sociedade internacional onde, cada vez mais, todos têm uma palavra a dizer (Moreira, 1995).

Atualmente assiste-se a uma expressão política de liberdade moderna do Estado, que atinge também os mais pequenos, e à capacidade destes serem um fator de mudança em sede de organizações internacionais, ou no seio da sua área de interesse estratégico.

Não sendo este um trabalho sobre o poder dos Estados, importa-nos ainda assim ter em conta a notabilidade da emergência da interdependência mundial e da preponderância do pequeno Estado enquanto detentor de poder funcional. Este fator pode fazer com que Portugal adquira uma posição realçável, podendo aspirar a um lugar de evidência na procura da segurança marítima atlântica.

Alguns países fazem valer-se dos seus recursos energéticos para atingirem este tipo de poder, como alguns Estados do Golfo Pérsico, detentores de matéria petrolífera essencial e procurada por todos os demais. Mas existem outros pontos de relevo que podem fazer com que um país adquira vantagem sobre os outros, em determinada situação. Um posicionamento geográfico favorável, com minerais raros ou fontes de energia importantes são elementos indispensáveis ao funcionamento do sistema internacional e que podem influenciá-lo.

Assim, e servindo de ligação para o caso português, pensemos na influência que o território nacional teve enquanto Estado neutral na II Guerra Mundial, mas com um papel importantíssimo para a estratégia dos aliados devido à base das Lajes, enquanto ponte entre os EUA e a Europa.

Um pequeno Estado pode então, em tempos de paz, exercer tanto o poder de perturbador da ordem estabelecida, como da neutralidade colaborante, ou de clamor mun-

dial, bem como o poder do número, o poder de santuário, o poder de clandestinidade e o poder funcional (Moreira, 2002), aquele que aqui interessa relevar.

Numa era de globalização como a atual, menos potenciada pelo ambiente bélico, em que se torna mais importante assegurar a sustentabilidade económica do Estado, o poder dos pequenos países esbate-se com uma nova estratégia que deve ir muito mais além do seu poder funcional inato. A concorrência inerente e as relações económicas cada vez mais estreitas entre os Estados, aliadas ao surgimento de potências em todos os continentes, fazem com que o pequeno Estado evite a vulgarização dos seus fatores de desequilíbrio na ordem internacional, adquirindo um potencial generalizado de tudo aquilo que possa ser passível de o elevar economicamente, ou noutro campo, como o de garante da segurança e defesa de uma certa região.

Neste sentido, o poder do pequeno Estado é muito mais evidente quanto maior for o seu poder funcional. O exemplo alemão é revelador desta lógica, tratando-se de um país com uma população abaixo dos 100 milhões de habitantes e com um território relativamente diminuto em relação a outros Estados, é uma das maiores potências mundiais pelo seu Produto Interno Bruto.

Usamos este exemplo para demonstrar que as diferenças entre Estados têm vindo a tornar-se menos relevantes ao longo do tempo. A inevitabilidade de comparações entre fracos e fortes e a ambição destes em dominar mais território (Almeida, 1994), parece estar a perder força na atualidade, surgindo uma conjugação de forças centrada na economia e na tecnologia com a herança natural do Estado baseado no seu território e população.

Políbio Valente de Almeida aborda esta mudança de paradigma, caracterizando o desejo de poder a partir do sentimento de frustração que o outro gera pelo que não tem, o que no nosso caso poderá ser potenciador de alianças para a empreitada securitária, com os portugueses em destaque, no Golfo da Guiné. Esta natureza do Estado remete o cidadão para uma consciencialização do papel do seu Estado o que, se for transmitido corretamente e forma substanciada, fará com que os seus constituintes percebam a lógica de ação, neste caso militar, fora do seu território.

As relações internacionais e a ação política do Estado despersonalizam-se por via da sua condição de pequeno ou grande e a falta de motivação territorial ou populacional que caracteriza o nosso tempo leva a que os interesses de ambos se resumam ao desejo de não perder a influência e ação que têm.

Assiste-se hoje a uma mudança no mecanismo que faz a gestão do sistema do Estado. Será agora mais fácil ao pequeno Estado sobreviver a alguns níveis, porque a autonomização deste em muitos patamares tornou-se mais eficaz e descolada dos grandes blocos da Guerra Fria. A potência aparente destes Estados nunca é, contudo, igual. A interação dos elementos mencionados acima é que dita essa mesma influência e faz perceber até que ponto há características de habilidade política nesses territórios.

Em suma, para atingir o desiderato ambicionado, há que garantir a capacidade natural de aproveitar essa(s) força(s) como poder, chamando a si influência.

Normalmente, a capacidade militar de um Estado é uma das suas melhores expressões de força, mas tudo depende da forma como é aplicada e da capacidade dos seus adversários. Não sendo esta a única, há que, para aproveitar as ditas forças, principalmente quando ela não é numerosa, dotá-la de competências tais que quando a chamada a atuar for feita, a participação seja o mais eficiente e eficaz possível, uma vez que, nesta ação, a vertente militar será a ferramenta operacionalizadora, bem como a representante externa de todo o país na zona em que atuará.

6. Contribuição Nacional para a Resolução de um Problema de Tendência Global

Com o agravamento do fenómeno da pirataria em águas do Oceano Índico, o mundo despertou para o problema, havendo necessidade de um esforço multinacional⁷ para combater o flagelo que apoquentava todos os que navegavam nas normalmente calmas e quentes águas daquele oceano. A intervenção naval combinada com incidência especial na área do GdA, em curso previsivelmente até 2016, teve sucesso e contribuiu para um forte decréscimo deste tipo de atividade.

Contudo, a geopolítica mundial está em constante mutação, o que ajuda à replicação de fenómenos em áreas díspares, o que acontece também com o fenómeno da criminalidade marítima, em crescendo na vertente ocidental do continente africano, que se afigura perigoso, pois aproxima-se geograficamente de uma área nevrálgica para os interesses externos de Portugal.

O país tem integrado, tendo estado no comando por mais de uma vez, iniciativas militares levadas a cabo na zona oriental de África, contudo, a participação nacional, através do empenhamento da Marinha, tem vindo a ser feito em áreas geográficas que não correspondem exatamente àquelas até onde os nossos principais interesses estratégicos se estendem (Governo de Portugal, 2013).

Face à migração da pirataria para o flanco ocidental do continente africano, deverá o país empenhar os seus meios e recursos em missões no Oceano Atlântico?

Segundo o anterior Ministro dos Negócios Estrangeiros, Rui Machete (2014), Portugal “como país atlântico, não pode estar alheio ao que se passa não apenas no norte, mas também no centro e sul deste oceano”, porque “numa perspetiva alargada do GdG, abrangendo não só o golfo geográfico mas também os Estados vizinhos diretamente afetados pelo fenómeno de insegurança marítima na região, podem contar-se na zona quatro países de língua oficial portuguesa, parceiros fundamentais de Portugal”. Corro-

⁷ O combate à pirataria e ao crime em ambiente marítimo no Oceano Índico despoitou a necessidade de intervenção internacional, que fez surgir, sob a égide da União Europeia, a missão de Força Naval da UE na Somália – *Operação Atalanta*, desencadeada em dezembro de 2008 como resposta às Resoluções do Conselho de Segurança da ONU n.ºs 1814, 1816, 1838, 1846, 1897 de 2008. No âmbito da OTAN, foi criada a Operação *Ocean Shield*, que empenha meios navais e aeronaves de patrulha marítima, que atuam em cooperação com outras Forças Navais, Marinhas e Guardas Costeiras dos Estados daquela região. A par destas organizações, vários países participam, em defesa dos seus interesses, com meios navais na manutenção da segurança marítima daquelas águas, destacando-se a China que, pela primeira vez na sua história moderna, enviou navios militares para apoiar uma missão em águas além do Oceano Pacífico.

borando da opinião do anterior governante, defendemos que o país deverá preparar-se para os perigos que a instabilidade nestas águas pode causar aos interesses nacionais e dos seus parceiros mais próximos (europeus, africanos e sul-americanos). Por isso, deverão as autoridades portuguesas estar conscientes dessa necessidade, como comprovam também as recentes declarações do último responsável pela pasta da Defesa Nacional, José Pedro Aguiar-Branco, através das quais indicou que, face aos “sinais preocupantes” que surgem, “estamos atentos à realidade do GdG onde estão a ressurgir sinais preocupantes de pirataria a merecerem uma preparação para poder ser acautelada uma missão da UE de vigilância e atuação na área do combate à pirataria no GdG” (Aguiar-Branco, 2014).

Quadro 2 – Participação Nacional no Combate à Pirataria no Oceano Índico

Operação	Âmbito	Período	Meios
Allied Protector	OTAN	24 de março a 28 de junho de 2009	1 Fragata + Staff (Comando da Força Tarefa)
Ocean Shield	OTAN	9 de novembro 09 a 25 de janeiro de 2010	1 Fragata + Staff (Comando da Força Tarefa)
Atalanta	EU	13 de abril a 13 de agosto de 2011	1 Fragata + Staff (Comando da Força Tarefa)
Ocean Shield	OTAN	1 de setembro a 31 de outubro de 2011	1 Fragata
Atalanta	EU	26 de março a 21 de maio de 2012	1 Fragata
Atalanta	EU	6 de abril a 6 de agosto de 2013	1 Fragata + Staff (Comando da Força Tarefa)

Fonte: EMGFA.

Sendo o aumento da criminalidade nas águas do Atlântico sul um facto já comprovado e para que não se corra o risco reforçado por Machete, que considerou que “há seis anos acordámos demasiado tarde para o fenómeno da pirataria no GdA”, o que nos fez “mobilizar enormes recursos para o combater, só conseguindo reduzir efetivamente o número de incidentes nos anos mais recentes” (Machete, 2014), importa preparar um método que possibilite intervir de forma a impedir uma escalada deste fenómeno.

Em defesa dos seus interesses nacionais, regionais e lusófonos, Portugal, podendo ocupar um lugar de destaque na vertente da segurança marítima europeia, bem como nesta lógica, no espaço lusófono⁸, deverá empenhar as suas capacidades na prevenção da insegurança marítima, tendo seriamente de considerar uma intervenção, face a necessidades futuras que prometem a isso obrigar.

8 Dever-se-á dar enfoque à Estratégia da CPLP para os Oceanos, tornando-a útil para a inclusão da segurança marítima no espaço lusófono que abrange também o Golfo da Guiné.

Seguindo a lógica de contribuinte para a segurança internacional, assumida nas últimas décadas, o país terá de considerar as suas coordenadas geopolíticas, e centrar-se no GdG, depois de “concluída com sucesso a participação portuguesa na missão de combate à pirataria no Índico”. Aproveitando a experiência adquirida, recentemente na costa oriental de África, e tendo em conta que a prioridade passará a ser o GdG, região onde “a ameaça é crescente”, o anterior ministro da Defesa, referiu que “para Portugal é mais importante concentrar esforços de preparação, exercícios de análise no GdG porque é uma região que do ponto de vista estratégico é prioritária” (Aguiar-Branco, 2014).

Apesar de abordarmos um fenómeno que se desenrola em ambiente marítimo, as diferenças com o que acontece na África oriental são visíveis e importa estudar a tipologia de ameaça, de forma a poder atacá-la de maneira eficaz. No Atlântico os ataques a navios têm aumentado, mas com uma metodologia assimétrica, que privilegia o roubo de petróleo para posterior venda no mercado negro, em detrimento do rapto para obtenção de resgate.

Para perceber melhor a dimensão do problema podemos comparar estes dados com os que têm origem no Índico. Se nos reportarmos à costa leste de África, em 2013 foram registados apenas 20 ataques de piratas a navios que cruzaram a área do GdA, menos 34 do que na área atlântica (Hilse e Riffel, 2014). Dois anos antes, em 2011, verificaram-se cerca de 240 tentativas de ataques a embarcações mercantes no GdA, número que demonstra, inequivocamente, a menor capacidade dos grupos criminosos que propagam a pirataria naquela zona. Estes podem estar, atualmente, a focar esforços no Oceano Atlântico, deixando para trás uma área, agora, fortemente protegida pelo empenho de vários Estados mundiais, em ações como a *Operação Atalanta*.

Apesar de parecer existir grande espanto com a atividade hostil contra navios na costa ocidental africana, este fenómeno não começou há pouco tempo, como defende Ian Millen, diretor da Dryad Maritime, uma empresa especializada em segurança e no fator de risco em espaços marítimos: “acredito que os meios de comunicação e a comunidade marítima têm dado mais atenção ao GdG, já que a pirataria na costa da Somália diminuiu. Contudo, este é um fenómeno que ocorre há muito.”

Segundo estatísticas da Agência da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a criminalidade e tráfico de estupefacientes (UNODC, s. d.), o número de ataques a navios na costa ocidental africana é constante desde 2011. Porém a atenção sobre a área cresce devido ao facto de se registarem nestas águas ações cada vez mais numerosas e revestidas de maior planeamento e agressividade.

No ano de 2014, registaram-se 26 confrontos entre atacantes e as forças de segurança, número mais elevado do que em qualquer outra região do globo. Uma das ações resultou em centenas de feridos e num morto. Desde 1995, morreram ao todo 46 tripulantes vítimas deste tipo criminalidade.

Sobre esse assunto, Millen assinala que “há uma infraestrutura criminosa muito bem desenvolvida na Nigéria e na região do Delta do Níger. Os roubos são feitos também em terra, não só de produtos brutos como também de refinados, atividades que se estendem às áreas marítimas. Por isso, os navios petroleiros são redirecionados” (Hilse e Riffel, 2014).

Para os interesses sedeados em Lisboa, as contas podem ser feitas de forma relativamente simples: o Atlântico Sul tem prioridade em relação ao Oceano Índico e Mar Mediterrâneo. Cerca de 70% do volume de trocas comerciais de Portugal é intracomunitário, sendo que os principais parceiros não Europeus (Angola, EUA, Nigéria e Brasil) estão situados no Atlântico e apenas uma pequena percentagem de Estados, da qual se destacam a China e a Coreia do Sul, perfazem o nosso comércio com a Ásia e Oceânia. Do ponto de vista estratégico, as maiores comunidades de emigrantes e núcleos de intercâmbio cultural estão também localizados na orla Atlântica, bem como a maior parte dos nossos compromissos diplomáticos (CPLP, acordos UE-África, Mercosul) e dependências estratégicas – nomeadamente assegurar a dissuasão convencional, face a problemas nas nossas águas territoriais e próximas e dar provas de capacidades de domínio do teatro marítimo, por forma a legitimar a reivindicação nacional de expansão da ZEE⁹.

Face ao analisado, defendemos que Portugal deveria, a breve trecho, centrar o seu enfoque expedicionário marítimo no Atlântico sul e, não podendo ter uma participação permanente nesta área, hipoteticamente cooperar com a Missão Francesa *Corymbe*¹⁰ que mantém uma presença militar permanente nesta região. Outra opção passa pela apresentação da proposta junto dos parceiros europeus, para criação de uma operação capaz de envolver toda a UE, de forma a empenhar meios navais (e apoio em terra) na zona, de forma a ter-se, com custos e empenhamentos repartidos, os interesses europeus constantemente protegidos pelos seus, aproveitando-se para impor a comunidade como um ator de referência na segurança marítima internacional.

Uma participação nacional neste âmbito, poderia passar pelo envio de uma fragata para vigilância e intervenção ou, se coordenado com a Marinha Francesa (ou outras com interesse na área), o envio de uma aeronave de patrulha e vigilância marítima, *P-3 Orion*, operando, possivelmente, a partir de São Tomé e Príncipe. Ao mesmo tempo, vislumbra-se a oportunidade para os submarinos da Armada adquirirem experiência no mesmo tipo de missão.

Para defendermos esta participação, que poderá ser benéfica para os interesses estratégicos nacionais e ainda permitir o estreitamento de laços com Estados lusófonos, com

9 Segundo as convenções internacionais, o “Mar Territorial” estende-se até às 12 milhas, em que o Estado possui jurisdição absoluta, seguindo-se a Zona Económica Exclusiva (ZEE), que se prolonga até às 200 milhas e, por fim, a Plataforma Continental, até às 350 milhas. Caso a extensão seja aprovada pela ONU, a área da plataforma continental portuguesa será alargada mais de dois milhões de quilómetros quadrados, passando o país a ficar com a 11.^a área mais extensa a nível mundial, e a terceira da Europa. A área imersa sob jurisdição nacional, que era quase 18 vezes superior à área emersa, passará assim a ser cerca de 42 vezes superior. É expectável uma decisão sobre o processo de extensão da plataforma continental em 2017 ou 2018, tendo o pedido do governo português chegado à ONU em 2009.

10 A Operação *Corymbe* cifra-se numa constante presença naval francesa na zona do Golfo da Guiné, com o objetivo estratégico de cimentar as relações militares e diplomáticas, em particular com os países francófonos ali situados. Esta ação continua remonta a 1990 e faz com que a França mantenha navios em operações nessa zona. A sua influência na maior parte dos países locais, permite-lhe ser um ator fundamental e vir a desempenhar o papel charneira de qualquer intervenção concertada na área.

os quais já cooperamos no setor da Defesa¹¹, baseamo-nos em vários pressupostos, dos quais se destaca a ampla experiência no Atlântico sul. A proximidade cultural com países da costa africana, as respetivas relações diplomáticas, solidamente estabelecidas, bem como os variados parceiros – sobretudo lusófonos como São Tomé e Príncipe ou Cabo Verde – com potencial para auxiliar a logística da projeção de forças são fatores justificativos desta opção. Acresce ainda mencionar a possibilidade de afirmação da presença portuguesa na região e subsequente contribuição para a cooperação militar e/ou treino de forças locais¹².

Em suma, a afirmação portuguesa como um interveniente de peso no Atlântico Sul está fortemente alicerçada e poderá constituir-se como uma real possibilidade.

Uma solução deste género, que carecerá sempre de aval político, ganha maior urgência num momento em que as principais potências regionais da orla atlântica demonstram diminuto interesse e/ou capacidade em intervir: a Nigéria aparenta dinâmicas idiossincráticas internas que poderão mesmo estar a potenciar o crime organizado transnacional na região, Angola e Brasil têm de facto algo a ganhar com ameaças à exportação petrolífera por parte de competidores e os EUA não só passam por dificuldades financeiras, que limitam as ações externas de defesa, como exercem limitada influência na região e possuem limitados conhecimentos sobre a mesma¹³.

O contexto geoestratégico é favorável à possível nova gesta atlântica que pode vir a ser levada a cabo pelos portugueses e, perante dificuldades financeiras próprias, Portugal deve equacionar as ameaças no Atlântico sul como uma oportunidade para o exercício de vantagens competitivas nacionais que se poderão tornar, a médio prazo, um investimento rentável, não deixando os interesses nacionais na mão de terceiros.

7. Possível Intervenção Nacional no GdG: Vantagens e Desvantagens

Na sequência do que apresentámos, propomo-nos elaborar uma análise das vantagens e desvantagens que poderão advir de uma prestação nacional, combinada ou independente, em águas do Atlântico Sul.

11 No âmbito da Cooperação Técnico-Militar (CTM), levada a cabo pelos três Ramos das Forças Armadas, coordenada pela Direção-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional.

12 Exemplo de atividade a serem levadas a cabo, neste âmbito é a Iniciativa “Mar Aberto 2014”, em desenvolvimento, que visa o aprofundamento da cooperação bilateral junto de países membros da CPLP. A missão complementa, através de diversas ações no mar e em terra, as atividades no quadro da CTM entre Portugal e, este ano, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola, que tem como objetivo a assistência médico-sanitária, o apoio técnico às comunidades piscatórias e a beneficiação de infraestruturas de ensino, para além do treino e adestramento das forças militares dos países em que irá passar o NRP *Bartolomeu Dias*, navio novamente destacado para esta missão em 2015.

13 Face ao alinhamento da maioria dos países africanos (quase todos saídos de processos de independência entre as décadas de 1960 e 1970), com a ex-União Soviética, os EUA encontram, ainda hoje, dificuldades em aproximar-se de vários Estados africanos. Através de tentativas diplomáticas várias, Washington tenta junto de aliados como Portugal, estabelecer pontes que facilitem a sua inserção em África.

Recorrendo à análise *SWOT*, conseguimos identificar e sistematizar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, associadas ao desenvolvimento de uma estratégia portuguesa para a segurança marítima no Golfo da Guiné.

Figura 2 – Análise SWOT



Fonte: elaboração dos autores.

O posicionamento geográfico de Portugal impele-o para mar, havendo um intrínseco desígnio para o desenvolvimento de postulados que corporizem a doutrinação de uma estratégia marítima para o Oceano Atlântico, capaz de se afirmar através do *know-how* da Marinha, fruto da sua robusta e longa experiência expedicionária, bem como o fato de existir uma multiplicidade de Estados costeiros neste espaço geográfico que partilham a língua portuguesa (PALOP).

Portugal poderá ainda usufruir da aprovação da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia, onde se sublinha a necessidade de todos os Estados, sobretudo os costeiros, apostarem fortemente no desenvolvimento de estratégias conjuntas para combaterem as ameaças à segurança marítima. Desta forma e fazendo uso das vantagens comparativas, identificadas como “forças”, o país tem a oportunidade de encabeçar um projeto europeu de combate às irregularidades criminosas cometidas no mar, obstando o avanço de potências como o Brasil, que também partilham do idioma português e que nesta ótica podem surgir como força oponente, embora possa tornar-se um aliado, tal como os restantes parceiros lusófonos, recorrendo-se a um incremento do uso da Estratégia da CPLP para os Oceanos, dotando-a de uma vertente que permita a garantia da segurança marítima, em águas de interesse para muitos dos membros da comunidade que fala a língua de Camões.

A rápida disseminação do poder errático, constitui uma ameaça ao Estado vestefaliano, modelo aplicado na maioria dos países ocidentais, uma vez que põe em risco o monopólio da violência por parte do Estado e despoleta a criação de grupos terroristas que atuam à margem da lei e desenvolvem atividades ilegais, como o tráfico de droga, que serve como meio de financiamento da sua atividade, podendo ser exportadas para territórios europeus, abalando os princípios da segurança coletiva.

Embora se identifique como uma potencial fraqueza a ausência de uma estratégia nacional para o Atlântico, que defenda o interesse do país, o foco mediático sobre o GdG em conjunto com o reconhecimento europeu da necessidade de uma estratégia marítima comum, são, sem dúvida uma janela de oportunidade para Portugal se afirmar no seio do continente e, consequentemente, na cena mundial.

De forma a garantir o desiderato plasmado, defendemos que as seguintes atividades poderão vir a ser um forte incremento à participação nacional na tentativa de manter a segurança marítima no Atlântico sul:

- Criação de uma capacidade de resposta da UE, à luz da *Operação Atalanta*, para apoiar o incremento da segurança marítima no GdG, concertada com os Estados e organizações regionais;
- Desenvolvimento anual da *Iniciativa Mar Aberto*, tal como ocorrido nos últimos três anos, podendo a presença naval portuguesa na zona do GdG ser ampliada em tempo;
- Inserção nas atividades do âmbito da Cooperação Técnico-Militar de assessorias, junto da cúpula das autoridades responsáveis pela segurança marítima dos países lusófonos, para apoio à criação de estratégias e mecanismos de combate à criminalidade marítima;
- Incremento do apoio no âmbito do Conhecimento Situacional Marítimo, potenciando as capacidades nacionais nesta área, de forma a adquirir informação das atividades levadas a cabo numa área de interesse estratégico para o país;
- Manutenção da presença em exercícios navais em águas do Atlântico sul, como os da série *Express* (*Obangame* e *Saharan*), organizados pela Marinha norte-americana;
- Apoio à aquisição de meios navais pelos países do GdG, essenciais para operar no mar, através da apresentação da capacidade de construção naval portuguesa, potenciando a indústria nacional, que se deverá mostrar competitiva e criar projetos, que embora lucrativos, deverão ter em conta os possíveis constrangimentos económicos daqueles Estados e a importância de se apresentarem competitivos face à concorrência;
- Aproximação às autoridades da Guiné-Equatorial, aproveitando a sua integração na CPLP, de forma a estreitar laços com um país que se encontra situado no epicentro da área em causa;
- Usufruir da existência de uma Estratégia da CPLP para os Oceanos, potenciando a sua possível vertente de defesa, para desenvolver capacidades que juntem os países da comunidade em torno de um objetivo securitário, que pode passar pela participação em exercícios ou operações combinadas, principalmente entre as marinhas

brasileira e portuguesa (dada a sua maior capacidade operacional), a desenvolvem-se em águas de Estados parceiros, capazes de aumentar o “policimento” de espaços marítimos de interesse de ambas as partes.

8. Conclusões

Face ao analisado ao longo do presente artigo, parece-nos pertinente que a defesa antecipada da Europa e a garantia dos interesses económicos, estratégicos e lusófonos do país possam passar pela participação nacional numa missão marítima, com ramificações em terra. Esta ação, a ser aplicada, poderá ir evoluindo gradualmente, iniciando-se com a manutenção das atividades atlânticas já em curso, tentando que as mesmas atinjam mais recursos, físicos e humanos, de modo a que a presença de Portugal, através da sua Marinha, seja mais frequente e prolongada numa área onde chegámos, pela primeira vez, há vários séculos.

O papel ancestral que Portugal tem na área do Atlântico sul permite-lhe gozar de uma experiência inigualável que poderá servir, assim queiram aqueles que lideram o país, de mote ao incremento da segurança marítima naquela zona. Esta ação que deverá contar com outros intervenientes poderá ser encabeçada pelo ator que melhores condições parece ter para tal, assegurando assim a defesa de muitos dos seus interesses estratégicos, ao mesmo tempo que participa em mais uma ação que tende a atribuir maior segurança a um mundo tão necessitado dela. Esse ator é Portugal e o seu desígnio marítimo impele-o para essa ação.

Referências

- Aguiar-Branco, J., 2014. *Entrevista telefónica à Agência Lusa, sobre as conclusões da reunião informal dos ministros da Defesa dos países da União Europeia*, 21 de fevereiro de 2014, Atenas. Disponível em <http://www.iol.pt/push/iol-push---politica/mne-guine-tvi24/1539372-6185.html>.
- Almeida, P., 1994. *Ensaio de Geopolítica*. Lisboa: ISCSP.
- Calvocoressi, P., 2000. *World Politics*. London: Pearson Education Limited.
- Dias, A., 2011. “Os Desafios da Pirataria Marítima em África – Nota introdutória”. *Relações Internacionais*, n.º 31, pp. 69-73.
- Griffiths, M. e O’Callaghan, T., 2002. *International Relations: The Key Concepts*. London: Routledge.
- Ferreira, P., 2010. Fragilidade do Estado em África. *Janus*, 2010. Disponível em http://www.janusonline.pt/popups2010/2010_3_2_8.pdf.
- Garcia, F. P., 2009. O fenómeno da Guerra no nosso tempo. *IPRI*, junho. Disponível em http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-91992009000200008&script=sci_arttext.
- Gomes, A., 2013. *Relatório sobre a dimensão Marítima da Política de Segurança e Defesa*. Comissão dos Assuntos Externos. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0220+0+DOC+PDF+V0//PT>
- Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril.

- Hilse, G. e Riffel, B., 2014. *Pirataria mora agora no Golfo da Guiné*. Disponível em <http://www.dw.de/pirataria-mora-agora-no-golfo-da-guin%C3%A9/a-17472098>.
- IMO, 2009. *Code of Practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery against Ships*. Resolution A.1025(26).
- International Peace Institute, 2014. *Insecurity in the Gulf of Guinea: Asserting the Threats, Preparing the Response*. Disponível em http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi_e_pub_gulf_of_guinea.pdf.
- Machete, R., 2014. *Intervenção no Seminário Internacional “Segurança no Golfo da Guiné”*, 11 de julho de 2014. Lisboa.
- Moreira, A., 1993. *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, A., 1995. Poder Funcional: Poder Errático. *Revista Nação e Defesa*, n.º12, pp. 15-27.
- Moreira, A., 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. 4ª Edição. Coimbra: Almedina.
- Monteiro, S., 2014. A Somália e a Utilidade das Marinhas. *Revista da Armada*, n.º 489, pp. 4-5.
- Murphy, M. N., 2007. *Contemporary Piracy and Maritime Terrorism: The Threat to International Security*. London: Routledge.
- ONU, 1982. *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1699&tabela=leis.
- Rodrigues, A., 2013. Portugal, sem estratégia de segurança marítima. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1699&tabela=leis.
- United Press International, 2013. *West Africa becomes pirate hotspot amid oil boom*. Disponível em www.upi.com.
- UNODC, s. d. Maritime piracy in the Gulf of Guinea: Transnational Organized Crime in West Africa. Disponível em https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTAWestAfrica/West_Africa_TOC_PIRACY.pdf.

Painel 5

MIGRAÇÕES E SEGURANÇA

Migração e Segurança: O Caso Português

Daniela Rodrigues, Gonçalo de Oliveira e Pavlo Sopilkov

Introdução

*“Neste século XXI, os migrantes precisam da Europa, mas a Europa também precisa deles. Uma Europa fechada seria mais egoísta, mais pobre, mais fraca e mais velha. Uma Europa aberta será uma Europa mais justa, mais rica, mais forte e mais jovem, desde que saiba gerir bem as migrações”.*¹

Kofi Annan (2004)

Esta declaração foi feita pelo anterior Secretário-geral da ONU em 2004. Semelhante discurso pode ser ouvido ainda em 2016, mediatizado cada vez mais, dada a agonizante situação dos refugiados.

O fluxo migratório pode, de facto, dinamizar a Europa como um todo; contudo, se a abertura pode beneficiar o continente, cada país enfrentar obstáculos e beneficiar de formas distintas. Como é que Portugal irá enfrentar esta realidade que, embora não seja nova, traz a cada dia novos desafios? Tornar-se- um país mais justo, mais rico, mais forte e mais jovem?

A migração é um fenómeno humano antiquíssimo, responsável pela própria distribuição da humanidade pelos continentes a partir do seu berço africano. A tendência migratória no início do século XXI é de clara expansão em termos absolutos, e apresenta uma configuração diferente das migrações anteriores.

O presente trabalho irá tentar compreender as características destes novos fenómenos migratórios a nível nacional, analisando quem nos procura, quem nos deixa, quais as suas motivações, e quais os impactos que a migração causa quer nos indivíduos ou comunidades que procuram estabelecer-se, quer nas comunidades já estabelecidas.

Ir também fazer um levantamento de eventuais impactos a nível securitário e impactos políticos, que possam afetar diretamente as liberdades e direitos que tomamos como axiomáticas, e cuja defesa  uma necessidade premente.

1 Centro Regional de Informação das Nações Unidas (2004).

1. A Migração em Portugal

1.1. A Migração Legal

“Os portugueses sentem os benefícios da imigração, não só no plano económico, mas também na expansão da diversidade, qualificações, ambiente de tolerância, abertura ao mundo e maior cosmopolitismo”

(Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020).

A imigração com destino a Portugal é de grande importância tanto para o anterior executivo, demonstrado pelo Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020 (PEM) (Presidência do Conselho de Ministros, 2015), como para o atual, provado pelo Programa do XXI Governo Constitucional (PG) (Governo de Portugal, 2015), dado que é uma realidade que, se bem gerida, pode trazer grandes benefícios a Portugal. Em primeiro lugar, e de conhecimento ubíquo, é facto que as migrações são uma das ferramentas ao nosso dispor para combater o envelhecimento populacional e a deflação demográfica. Os principais benefícios económicos serão debatidos adiante mais detalhadamente; no entanto, “existe um quase consenso universal na academia de que a imigração é mais benéfica que prejudicial” (Migration Policy Institute, 2016b). Os imigrantes vêm assim contribuir para fortalecer a economia nacional, evitando o empobrecimento do País, bem como os problemas decorrentes desse empobrecimento.

O reverso da medalha são os problemas que uma grande massa humana de origens e culturas diferentes pode trazer. Na Europa começa a ser desenhado um ressurgimento de nacionalismos excludentes, que rejeitam políticas de acolhimento de imigrantes. Focar-nos-emos agora nos problemas que podem decorrer devido a fenómenos migratórios, segundo a tipologia de Weiner, presente no trabalho de Teresa Ferreira Rodrigues (2010, p. 36).

Figura 1 – Categorização das Ameaças Colocadas por Fenómenos Migratórios

	AMEAÇAS
Refugiados e Migrantes	Para as relações entre país de origem e de destino (sobretudo quando se opõem ao regime do país de origem)
	Política ou de risco para a segurança do país de destino
	Para a cultura dominante e identidade no país de destino
	Problema social e económico para o país de destino (pressão nos sistemas)
	Manipulação contra o país de origem por parte do país ou sociedade de destino
Imigrantes Ilegais	Pressão do sistema económico e protecção social
	Alimentam máfias dedicadas ao tráfico de seres humanos
	Relações complexas sul-norte, dada a sua origem, maioritariamente de zonas politicamente instáveis
Terroristas	Circulação de informação de grupos ideológicos, que mobilizam massas (grupos excluídos económica e socialmente, segunda e terceira gerações de imigrantes)
	Dificuldade de controlar a circulação de pessoas suspeitas

Fonte: Rodrigues (2010, p. 36).

No relatório *Understanding and Addressing Public Anxiety about Immigration* (Migration Policy Institute, 2016b), elaborado pelo Migration Policy Institute, é argumentado que a ansiedade das populações nativas se deve principalmente a cinco fatores:

- 1) Fluxos migratórios que excedem a capacidade de um país a gerir de forma ordenada.

O relatório argumenta que o fator mais relevante para o aumento da ansiedade da população residente não é a quantidade de migrantes *per se*, mas sim se o fluxo de imigrantes é, ou aparenta ser, impossível de gerir de forma ordeira.

- 2) Preocupações de que os imigrantes irão competir com a população residente por recursos económicos escassos.

Este tópico aponta para a conhecida narrativa popular de que os imigrantes vêm “roubar” os trabalhos que poderiam ser feitos por cidadãos nacionais. Receiam que as suas características (possível desconhecimento da língua, ou falta de redes de apoio familiares, etc.) venham adicionar pressão aos sistemas de segurança social, sendo um fardo para o erário público, realidade sentida principalmente a nível local (Migration Policy Institute, 2016b).

- 3) Perceção de que os migrantes irão diluir os valores ou identidade da comunidade para onde migram.

Este ponto debruça-se sobre a ideia de que os imigrantes irão estabelecer uma comunidade segregada, sem se integrarem, mantendo valores e ideias que podem ser diferentes ou até mesmo contraditórios dos valores e ideias da sociedade recetora. O efeito é exacerbado se as diferenças entre a população imigrante e a nativa forem visíveis (particularmente diferenças religiosas).

- 4) Atos de terrorismo ou crime perpetrados por elementos da comunidade migrante. Refere como atos de terrorismo ou crime realizados por elementos de comunidades imigrantes (ou seus descendentes) vêm, por propriedade transitiva, afetar e manchar, aos olhos da sociedade recetora, a totalidade dos membros dessas comunidades.

- 5) A falta de confiança da população na capacidade dos governantes em executar uma política migratória de forma bem-sucedida.

Prende-se com a falta de confiança nas elites, dada a impressão de que estas não são capazes ou têm intenção de resolver este problema.

Como proposta de gestão do fenómeno migratório, o artigo propõe:

- 1) Tratar a imigração como fundacional da identidade nacional, ao invés de ser uma conjuntura recente.

Privilegiar narrativas que facilitam a inclusão do “outro”, como pertencente a “nós”, minimiza atritos entre as comunidades.

- 2) Auxiliar as comunidades migrantes (quer os recém-chegados, quer os descendentes) para que possam alcançar sucesso, mas nunca de forma a que a comunidade nativa sinta que está a ficar para trás.

Este é um tópico de suma importância, porque a reação das comunidades estabelecidas ao fenómeno da imigração é crucial no longo prazo: uma política migrató-

ria exemplarmente planeada falhará caso a população já presente num país ostracizar elementos oriundos de outras origens. Há que esvaziar a perceção de que cidadãos que esperam garantias do Estado social estão a ser preteridos em relação a novos elementos na sociedade, que ainda não contribuíram materialmente para o Estado social.

- 3) Fazer a população sentir que as suas preocupações são ouvidas. Os dirigentes políticos têm de reconhecer e engajarem abertamente as preocupações das populações, sob risco de as alienarem para um assunto onde a sua cooperação é essencial. Dispensar posições *a priori*, ou rotulá-las com uma conotação negativa, intolerante ou xenófoba só contribui para extremar e entrincheirar posições.
- 4) Assumir uma política intermédia entre a acomodação, a adaptação e a restrição. Se assumirmos como resposta extremada da população nativa o aumento da xenofobia, a ostracização e como resposta extremada da população imigrante a sua consciente e volitiva segregação, somos levados à seguinte conclusão: a política que reduz ao mínimo estes fenómenos é uma política que está consciente dos recursos disponíveis e sabe reparti-los pelas comunidades, que têm assumidamente necessidades e contributos diferentes a dar, de forma a que nenhuma julgue que a outra tem uma posição favorecida.

A estas propostas, julgamos útil acrescentar outra, oriunda de um outro artigo da mesma organização, intitulado *Managing religious difference in North America and Europe in an era of mass migration* (Migration Policy Institute, 2016a);

- 5) Dar oportunidade à população imigrante para demonstrar que estão comprometidas em respeitar os valores e instituições da sociedade recetora.

Com estes conceitos operacionais bem alicerçados, podemos agora estudar e analisar mais detalhadamente o caso de Portugal, a nível demográfico e de políticas.

Existem aproximadamente 388.731 imigrantes a residir em Portugal. As nacionalidades mais representativas e significantes são, por ordem decrescente: a brasileira (21%), a cabo-verdiana (10%), a ucraniana (9%), a romena (8%), a chinesa (5%), a angolana (5%), a britânica (4%), a bissau-guineense (4%), a espanhola (3%) e a são-tomense (2%) (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2015). Como aproximadamente 43% da população migrante residente em Portugal é originária de países da CPLP, o seu processo de integração é facilitado devido às afinidades linguísticas e culturais que unem estas nacionalidades à nossa. Esse aspeto, aliado à reduzida quantidade de imigrantes no total, que estão em linha com a capacidade de Portugal os receber, são possíveis explicações para o facto de não existirem fenómenos de segregação, ou de partidos e movimentos xenofóbicos de relevo.

Portugal é reconhecido como um caso de sucesso, conseguindo empreender, no PEM, um esforço considerável no que toca a integração de imigrantes (Lusa, 2015; Migrant Integration Policy Index, 2015). São cinquenta medidas que procuram atingir os motivos de preocupação discutidos previamente: há medidas para facilitar a integração no mercado laboral dos imigrantes (medidas 22 a 25), para facilitar o seu acesso à saúde, área em que Portugal mais estava em falta (medidas 26 a 32), e também medidas para

promover uma maior harmonia e entendimento entre a comunidade imigrante e nativa (medidas 3, 12, 14 a 16).

Portugal é historicamente uma nação de emigrantes, e a recente vaga de emigração iniciada com a crise financeira global é apenas mais gritante e evidente, devido à redução da imigração para Portugal (Migration Policy Institute, 2016). A diáspora portuguesa merece um reconhecimento especial, na medida em que é interesse de Portugal criar as condições para que os emigrantes portugueses, ou seus descendentes, retornem para o nosso país.

“Desde logo, o país deve incentivar e apoiar o regresso e a integração de emigrantes portugueses que desejem voltar, trazendo consigo a valorização que obtiveram com a sua experiência no estrangeiro. Além disso, o país deve estimular a aproximação e o estreitamento de laços mais profundos com uma nova emigração portuguesa, mais dispersa e menos organizada nas tradicionais comunidades portuguesas” (Plano Estratégico para as Migrações, 2015-2020).

O seu retorno seria mais fácil em termos de integração, dado que já possuiriam laços com Portugal. O imaginário público, sensibilizado pela “fuga de cérebros”, dos jovens qualificados que são forçados a emigrar em busca de um melhor estilo de vida, ou cumprir objetivos de realização pessoal é, na verdade, parcialmente erróneo: a maioria da nossa emigração constitui ainda mão-de-obra pouco qualificada (Migration Policy Institute, 2016, p. 12). Esta perspetiva histórica de Portugal como fonte de emigração é um fator que pode explicar um pouco a abertura da sociedade portuguesa: é que muito portugueses conhecem em primeira mão as realidades e dificuldades que levam os nossos cidadãos a procurarem melhores condições, e podem ser mais empáticos com os imigrantes.

1.2. O Espaço Schengen

Antes de tratar a imigração ilegal, deve ser explicitado o acordo que tornou urgente a necessidade de garantir a segurança das fronteiras – o Espaço Schengen. Da Convenção Schengen de 1990 (Gabinete de Documentação e Direito Comparado, s.d.) retiramos dois conceitos que serão frequentemente referidos: fronteiras internas e fronteiras externas.

- Fronteiras internas – “as fronteiras comuns terrestres das Partes Contratantes, bem como os seus aeroportos, no que diz respeito aos voos internos, e os seus portos marítimos, no que diz respeito às ligações regulares de navios que efetuam operações de transbordo, exclusivamente provenientes ou destinados a outros portos nos territórios das Partes Contratantes, sem escala em portos fora destes territórios”;
- Fronteiras externas – “as fronteiras terrestres e marítimas, bem como os aeroportos e portos marítimos das Partes Contratantes, desde que não sejam fronteiras internas”.

A abolição das fronteiras internas entre aqueles que integram o Espaço Schengen significa a criação de uma fronteira externa que lhes é comum. Perante este facto, a Con-

venção tomou imediato consciência de que seria necessário que as “Partes Contratantes se auxiliassem mutuamente e mantivessem uma cooperação constante para um exercício efetivo de vigilância. Devem, em particular, trocar todo e qualquer tipo de informação relevante” (Gabinete de Documentação e Direito Comparado, s.d.).

Atualmente estão integrados no Espaço Schengen 26 países, 22 dos quais pertencem à União Europeia. Embora o acordo de cooperação Schengen tenha sido integrado no direito da União Europeia pelo Tratado de Amesterdão, na procura de “reforçar a integração europeia e, em especial, possibilitar que (...) se transforme mais rapidamente num espaço de liberdade, de segurança e de justiça” (União Europeia, 2016), nem todos aqueles que cooperam no acordo Schengen se encontram integrados no Espaço, nem todos aqueles que integram o Espaço pertencem à União Europeia (Eur-Lex, 2009). O acordo Schengen torna-se na base legal da “Área da Liberdade, Segurança e Justiça” dentro da União Europeia.

Uma componente importante para a segurança é o Sistema de Informação Schengen (SIS). No *site* Eur-Lex, onde são tornados explícitos termos legais europeus, o SIS é descrito como um sistema de informação que permite às autoridades nacionais e judiciais obter informações sobre pessoas ou objetos. Para este sistema contribuem todas as redes nacionais, sendo completado por um suplemento de informação solicitado à entrada de cada Estado-membro. Este sistema é particularmente útil no combate a um dos perigos que é colocado às fronteiras externas – a migração ilegal (Marenin, 2010).

A imigração ilegal constitui uma séria ameaça à segurança nacional, sendo, na sua vertente mais grave, reflexo do tráfico de migrantes. O tráfico é levado a cabo por redes criminosas organizadas que usam rotas marítimas em grande parte das suas atividades. Tal torna-se tanto mais relevante tendo em conta a dimensão da faixa costeira nacional e a concentração do seu dinamismo populacional e económico no litoral.

Portugal é um eixo central na rota do Mediterrâneo Ocidental, sendo Lisboa um dos chamados *hotspots*. Estabelecidos em locais estratégicos, estes *hotspots* são os principais postos de troca; Lisboa é particularmente importante por constituir um ponto intermédio entre o Norte de África e a Europa Central.

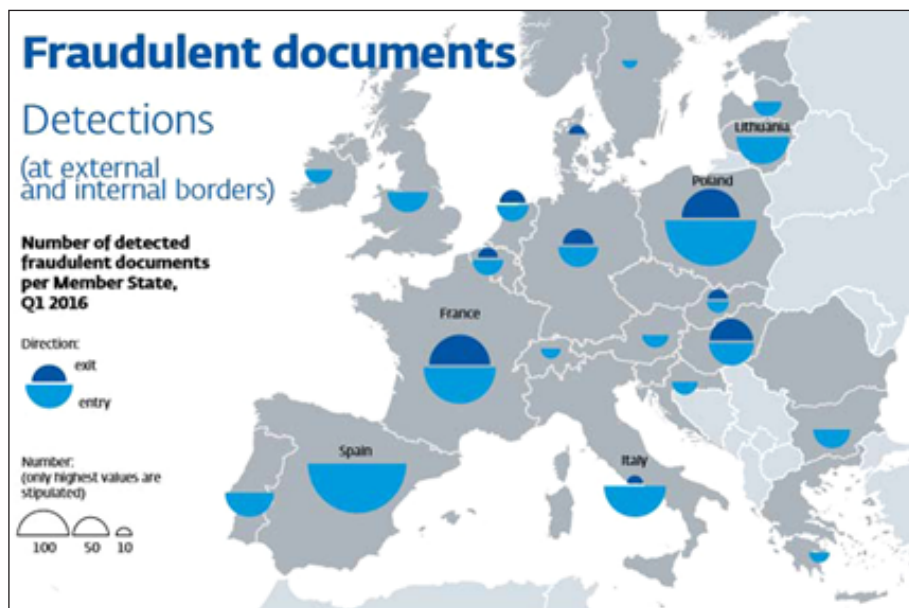
É claro que o facto de Portugal albergar um destes *hotspots* significa uma concentração particular de atividade criminosa. Quais os riscos resultantes da migração ilegal não só para a segurança, como também para os direitos fundamentais?

Os próprios migrantes são alvo de abusos por parte dos traficantes, principalmente aqueles incapazes de cobrir todas as despesas associadas à viagem – são sujeitos a exploração laboral, sexual, e forçados a tornarem-se “mulas de droga”. Todos aqueles que chegam a Portugal incapazes de garantir a sua própria subsistência não podem, por lei, entrar no país². À partida, os migrantes ficam dependentes de intermediários e oportunistas, aguardando documentação. No mapa disponibilizado no relatório sobre o pri-

2 “Não é permitida a entrada no País de cidadãos estrangeiros que não disponham de meios desubsistência suficientes, quer para o período da estada quer para a viagem para o país no qual a sua admissão esteja garantida, ou que não estejam em condições de adquirir legalmente esses meios” (Lei n.º 23/2007, art.º 11.º de 4 de julho).

meio trimestre do ano 2016 realizado pela FRONTEX (agência cuja importância será debatida adiante), a análise da detenção de documentos fraudulentos em Portugal, revela que todos eram “documentos de entrada”. Tal é indicador de que todos os migrantes ilegais que chegam a Portugal ou fazem dele o seu destino final, ou uma forma de entrar no espaço Schengen.

Figura 2 – Tipo e Quantidade de Documentos Fraudulentos nos Estados-membros da UE



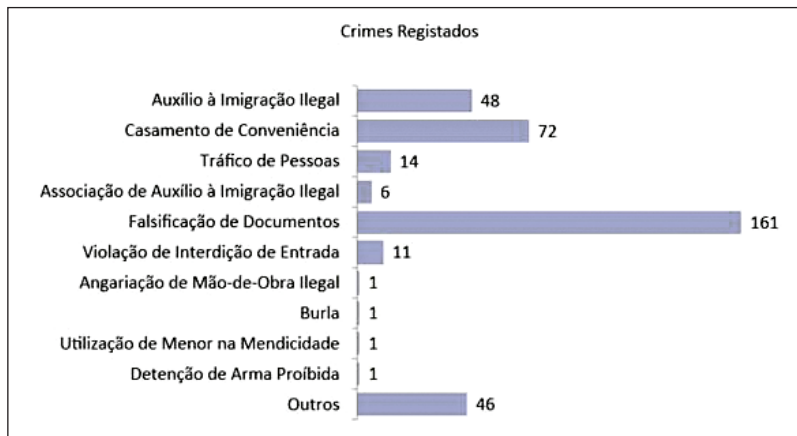
Fonte: Frontex (2016).

Esta necessidade de documentação para obter mobilidade indica que a falsificação de documentos foi o crime mais registado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, segundo o Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA) de 2015, com mais do dobro de ocorrências em relação ao segundo crime mais significativo: o casamento por conveniência. A 11 de março do presente ano, o Tribunal de Coimbra julgou 17 pessoas por pertencerem a duas redes que realizavam casamentos por conveniência. Aqueles que recorrem a este método procuram beneficiar do facto de um indivíduo fora da União Europeia poder obter o título de residência em Portugal ou noutro país da UE se casar com um cidadão português (Anon, 2016).

A migração ilegal através de meios aéreos tem vindo a tornar-se cada vez mais significativa, e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) chama a atenção para a necessidade de reforçar a segurança. Em 2016, sucederam-se alguns casos de fuga ao controlo de segurança do aeroporto de Lisboa. Num dos casos, quatro cidadãos argelinos recorre-

ram a pedidos de asilo que o SEF considerou infundados; a ministra da Administração Interna, Constança Urbano de Sousa afirmou que foi uma “tentativa desesperada de imigração ilegal” (Carvalho, 2016). Noutro caso, o SEF tomou uma postura mais interventiva e defendeu a criação de uma zona restrita na área internacional dos aeroportos portugueses para os passageiros considerados “de risco” para a segurança da União Europeia.

Figura 3 – Número de Crimes Registrados, Discriminados pela sua Tipologia



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2015).

Apesar de todos os riscos envolvidos, a utilização de redes criminosas para o transporte de migrantes terá tendência a aumentar, em resposta às medidas de controlo tomadas pelos países ao longo das rotas migratórias. Tal exige a tomada de ação por parte de Portugal para que se possa precaver contra possíveis reveses futuros pois, embora não seja comumente considerado o país com as ameaças mais eminentes, a tomada de medidas preventivas limita a vulnerabilidade nacional.

A necessidade de ação perante o desafio colocado pela imigração ilegal traduz-se no PEM, do qual se destacam três medidas:

- 1) Qualificação e formação dos intervenientes nos procedimentos do âmbito do controlo de fronteiras, direitos fundamentais e fraude documental, em acordo com o Quadro Comum de Formação da Agência Europeia de Gestão das Fronteiras Externas (FRONTEX).
- 2) Participação de elementos nas operações promovidas pela Agência Europeia FRONTEX.
- 3) Agilização dos procedimentos de controlo de fronteiras e reforço da troca de informação no contexto da gestão integrada de fronteiras, através da gestão tecnológica das fronteiras.

2. A FRONTEX e o “Controlo de Fronteiras Integrado”

As duas primeiras medidas remetem para a Agência Europeia de Gestão das Fronteiras Externas (FRONTEX). A Agência possui um papel importante na União Europeia ao implementar o conceito de “Controlo de Fronteiras Integrado”³.

Quando se procura controlar as fronteiras da União Europeia, problemas e soluções devem ser definidas em uníssono, tendo necessidade de uma política clara e de instituições associadas. A expansão da área de liberdade, segurança e justiça, eliminou o controlo de fronteiras internas dos países da UE que cumpriam os requisitos da Convenção de Schengen. A proteção vital das fronteiras da União Europeia está dependente dos países com as maiores fronteiras externas. “O controlo das fronteiras externas tornou-se um interesse comunitário para o qual todos os Estados-membros têm algo em jogo” (Marennin, 2010) – garantir a segurança das fronteiras externas é fulcral; a partir do momento em que um migrante consegue entrar num dos países do Espaço Schengen, torna-se difícil encontrar o seu paradeiro. Tal torna-se tanto mais relevante dado que a migração ilegal está frequentemente associada a atividades criminosas, como o tráfico de droga. Daí a especial atenção que Portugal deve dar ao seu espaço marítimo pois toda a fronteira externa portuguesa está em contacto com o oceano Atlântico.

Embora seja óbvia a necessidade de uma coordenação das políticas, a sua institucionalização levanta uma questão que é sempre motivo de tensão entre os Estados-membros da União Europeia – a soberania. Se, por um lado, os Estados-membros acreditam que devem deter controlo total sobre as fronteiras, por outro, as instituições europeias acreditam que se deve abdicar de alguma soberania para o bem de todos. Um raciocínio paradoxal, dado que as instituições europeias são constituídas pelos próprios Estados-membros, e não uma entidade abstrata sobre a qual não têm controlo. Mesmo que o controlo das fronteiras seja uma decisão comunitária, a cooperação entre as agências de segurança dos vários Estados-membros permanece como competência dos próprios. Estas contradições e o conflito entre a decisão soberana de um Estado-membro e a decisão comunitária podem colocar um entrave à ação célere e eficaz perante as ameaças transnacionais que se fazem sentir.

Segundo Sarah Léonard (2010), o reforço da cooperação entre os Estados-membros acabou por ser visto como a melhor maneira de abordar a falta de capacidades de futuros Estados-membros (esta linha de raciocínio pode ser um catalisador para as tensões entre os vários Estados-membros). Tornar mais rigoroso o controlo das fronteiras é também visto como uma contribuição importante na luta contra o terrorismo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

Como estas fronteiras externas são da exclusiva responsabilidade do próprio país, Portugal deve assumir um papel ativo na FRONTEX e apelar à coordenação de equipamentos e de pessoal especializado para que consiga prevenir, detetar e combater a entrada ilegal de cidadãos estrangeiros.

3 Integrated Border Management (IBM).

Léonard argumenta que as operações levadas a cabo pela FRONTEX são de âmbito securitário por dois motivos:

- 1) As ações coordenadas entre os vários Estados, com especial incidência nas operações marítimas conjuntas, têm tido como objetos assuntos de segurança mais tradicional como a pirataria ou o tráfico de droga. A cooperação para travar os fluxos migratórios é vista como a semi-militarização do controlo das fronteiras e, consequentemente, sujeita a uma mesma abordagem militar de segurança. Tal pode vir a ser um alvo de crítica – dados os motivos que muitas vezes antecedem a partida dos migrantes dos seus países nativos (guerra, instabilidade social...), a FRONTEX devia apresentar uma facção mais humanitária.
- 2) O carácter extraordinário das suas missões, dada a inteligência reunida antes das operações e a quantidade de Estados envolvidos.

Para além deste carácter mais virado para a segurança, a FRONTEX possui uma componente de investigação, primando pela utilização das novas tecnologias para a prevenção de ocorrências e pela análise de riscos. Funcionando como um centro para todos os guardas de fronteiras, incentiva à circulação de informação e ao seu tratamento para a criação de prospetivas. Tendo em conta que as rotas utilizadas pelos migrantes e pelas redes criminosas se encontram em constante mutação, informações atualizadas permitem a tomada de posições estratégicas e uma maior rapidez e eficácia na resolução de problemas.

A terceira medida enunciada em *Combate à Migração Ilegal* segue a lógica da FRONTEX ao prezar as novas tecnologias como uma maneira de assegurar a eficácia. Portugal pretende instalar o sistema RAPID⁴ em quatro pontos de fronteira marítima. Este sistema já se encontra instalado nos aeroportos de Faro, Lisboa, Porto e Açores, permitindo a fiscalização automática dos passageiros com passaporte eletrónico, cruzando bases de dados nacionais e internacionais. O RAPID é o primeiro sistema de controlo de fronteiras automatizado apto a reconhecer indivíduos utilizando biométrica facial (Vision Box, 2016).

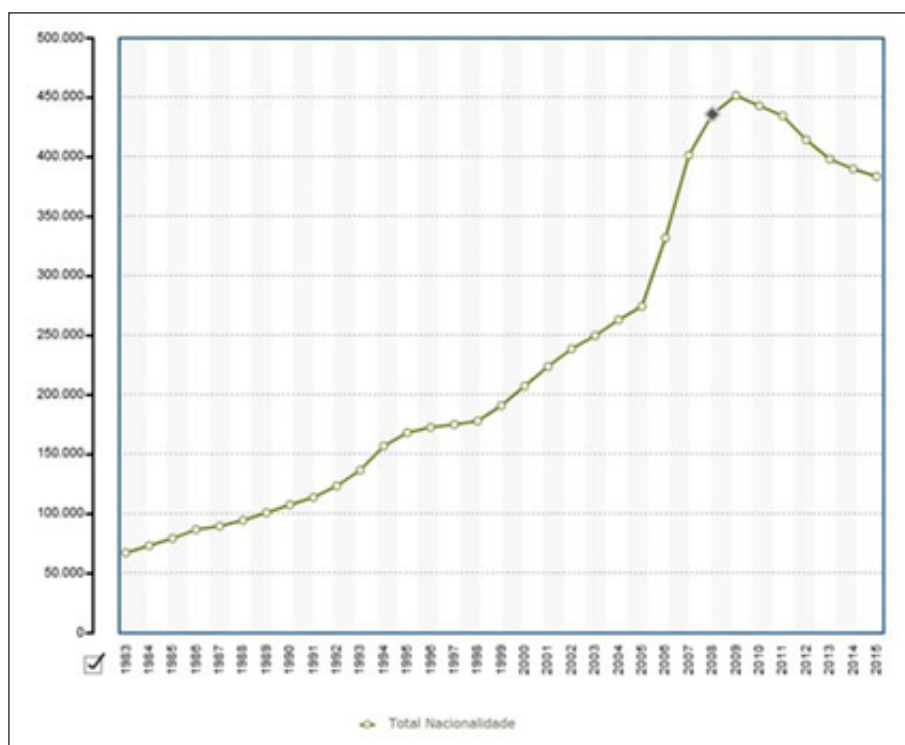
3. Imigração e Economia

As razões para as migrações prendem-se principalmente com a disforme distribuição de recursos económicos pelo globo. Uma forma de reduzir essa tendência migratória é contribuir para o progresso das zonas de origem dos migrantes, criando as condições para que eles permaneçam no país de origem.

Como já foi discutido, existem cinco parâmetros que Weiner considera como problemáticos nos fenómenos migratórios. Neste capítulo, iremos aprofundar o impacto económico que este problema social provoca no país de acolhimento (e de partida).

4 Sistema de Controlo de Fronteiras.

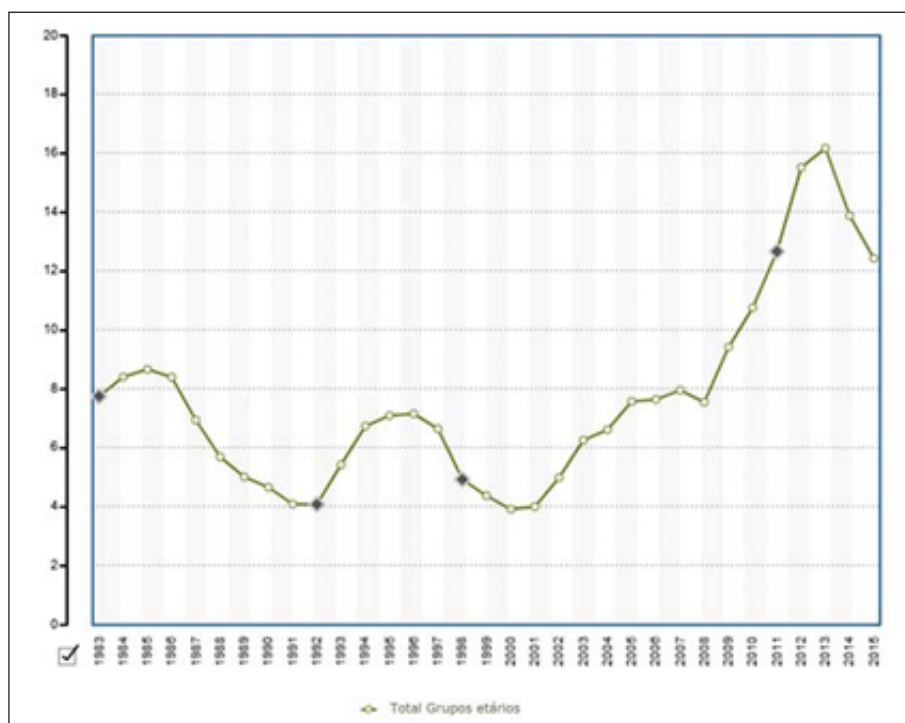
Figura 4 – População Estrangeira Residente em Portugal (valores absolutos).



Fonte: Pordata, disponível em <http://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+estrangeira+com+estatuto+legal+de+residente+total+e+por+algumas+nacionalidades-24>

No entanto, o destino dessas vagas de imigração não é ocasional. Apesar de em 2001 dezasseis países pertencerem a esta área, que fator ou razão levou os imigrantes a escolher o país que escolheram? Na procura de melhores condições de vida, muitos atentam a fatores medidos pela taxa de empregabilidade (ou de desemprego), o Índice de Desenvolvimento Económico (IDE) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O desemprego, ao contrário dos outros dois fatores, serve de incentivo/desincentivo não só para os imigrantes, mas para o próprio Estado de destino. A globalização e a internacionalização de mercados constituíram uma nova realidade à qual Portugal aderiu quando o seu projeto colonial terminou. Com a entrada de Portugal na União Europeia, constatou-se uma subida no volume de imigração, pois o aumento do capital e, consequentemente, das oportunidades de trabalho foram fatores atrativos. Assim, os fundos provenientes da União Europeia (cujo intuito era facilitar e promover o crescimento da economia portuguesa, colocando-a em linha com as restantes economias da UE) permitiram a modernização e a criação de novas infraestruturas, criando novos postos de trabalho, principalmente em setores que demandam mão-de-obra pouco qualificada.

Figura 5 – Taxa de Desemprego em Portugal (%)



Fonte: Pordata, disponível em [http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+et%C3%A1rio+\(percentagem\)-553](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+et%C3%A1rio+(percentagem)-553)

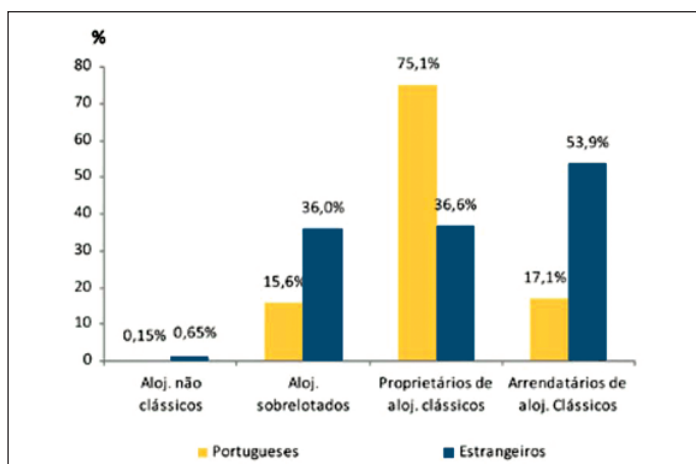
É possível verificar uma estreita relação entre o número de imigrantes em Portugal e a taxa de desemprego. Verifica-se um aumento da imigração logo após períodos de baixa taxa de desemprego e o consequente aumento desta. Em 1992 verifica-se uma taxa mínima relativa de desemprego em Portugal (cerca de 5%), coincidindo com o aumento de imigrantes atraídos pelo défice da procura de trabalho nos anos de 1992-1995, de 125 mil para 175 mil nos anos respetivos. O mesmo acontece nos anos 2000-2002 quando a taxa de desemprego em Portugal atingiu um outro mínimo relativo de 5%, após o qual se verificou um crescimento da imigração em Portugal até ao ano de 2007. Em 2008 a crise financeira dos Estados Unidos da América abalou a economia da zona euro, incluindo Portugal. A escassez de crédito obrigou Portugal a pedir um resgate de cerca de 78 milhões de euros que foi concedido pela União Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu em 2011. A consequente descida demográfica fez-se sentir não apenas pelo contributo das imigrações (a sua descida drástica pelo facto de a crise acabar com postos de trabalho), mas também pelo crescente fluxo das emigrações. Estas aumentaram também devido à crise resultando numa partida de cerca de 110 mil portugueses ativos para o estrangeiro, apenas no ano de 2013.

Na existência de um défice de mão-de-obra, os países estão mais recetivos a abrir as portas para novos trabalhadores e os critérios tornam-se parcialmente menos exigentes. As empresas procuram colmatar essa escassez recorrendo a mão-de-obra estrangeira e fazendo contratos temporários de trabalho, que possibilitam aos imigrantes obterem comprovados meios de subsistência e títulos de residência.

4. A Lei da Nacionalidade⁵

São requisitos cumulativos para a aquisição da nacionalidade por naturalização os estrangeiros que: (a) sejam maiores ou emancipados à face da lei portuguesa; (b) residam legalmente no território português há pelo menos seis anos; (c) conheçam suficientemente a língua portuguesa; (d) *não tenham* sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa; e) não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei (...).

Figura 6 – População Residente segundo as Condições de Alojamento e Acesso à Propriedade da Habitação, em 2011 (%).



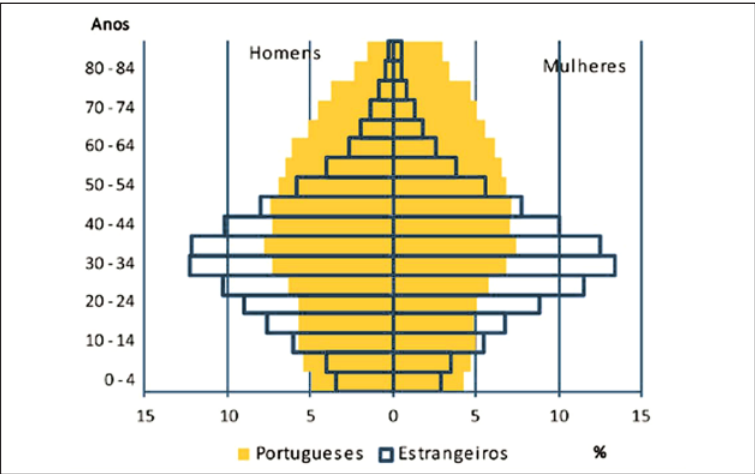
Fonte: Oliveira (2016).

A integração no mercado de trabalho ou a sua adesão passa pela obtenção de um visto de residência que dá direito a solicitar uma autorização de residência. Esta autorização requer previamente um boletim de alojamento, destinado a permitir o controlo da entrada de cidadãos estrangeiros. A necessidade de terem alojamento leva a que os imigrantes peçam créditos aos bancos nacionais ou procurem alojamento, contribuindo com um valor mais elevado para a tributação do Estado (criando novos postos de trabalho)

5 Lei n.º 37/81 de 3 de Outubro.

que no futuro próximo será redistribuído pela população (inclusive imigrantes), aumentando o PIB do país.

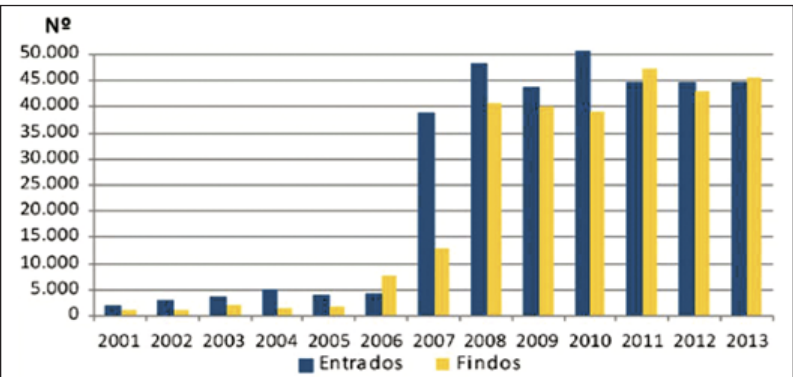
Figura 7 – Pirâmide Etária da População Portuguesa e Estrangeira, em 2011 (%).



Fonte: Oliveira (2016).

Ou seja, para além do benefício económico direto da existência de maior população ativa em termos absolutos que pode ser tributada, contribuindo para o Estado providência, existe também um benefício indireto, capital que criará mais postos de trabalho renovando o ciclo, cuja propulsão se baseará nos próprios imigrantes, favorecendo a sua permanência no país.

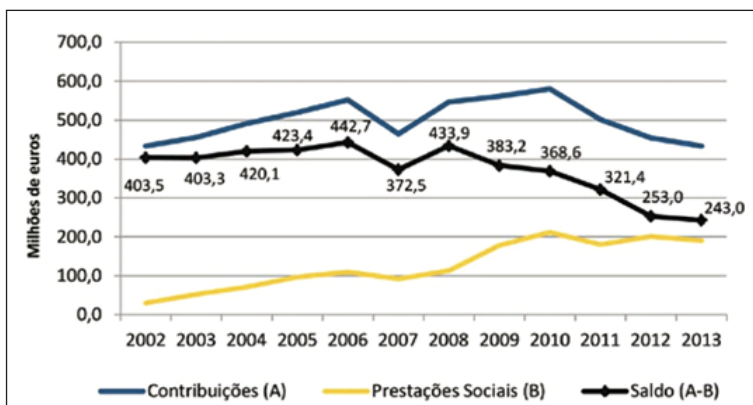
Figura 8 – Processos Entrados e Findos de Concessão da Nacionalidade Portuguesa, entre 2001 e 2013.



Fonte: Oliveira (2016).

O número de processos entrados e findos de concessão de nacionalidade portuguesa entre 2001 e 2013 cresce no ano 2006/2007 de 7.500 para cerca de 40.000. Isto acontece porque os imigrantes nacionalizados em 2007, 2008 e em diante, são os que entraram no início dos anos 2001 reflectindo o disposto na alínea b), n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade.

Figura 9 – Saldo das Contribuições e Prestações Sociais Relativas à População de Nacionalidade Estrangeira, entre 2002 e 2013 (em milhões de euros)



Fonte: Oliveira (2016).

É a partir do ano 2002 que se verifica um crescimento de contribuições sociais, atingindo o seu máximo de cerca de 700 milhões de euros em 2010. Portanto, ao contrário do que muitas vezes é afirmado, os imigrantes mostram contribuições positivas mesmo após a crise de 2008, sendo o saldo em 2013 de 243 milhões de euros. As contribuições decrescentes após o ano 2010 não se explicam apenas com as elevadas taxas de desemprego e sobrecarga (relativa) das prestações, mas também com o número crescente de imigrantes que abandonaram Portugal após a crise.

A solução para os problemas de integração que podem advir desta permanência de média-longa duração apoia-se em cinco pilares: a aprendizagem da língua; educação; qualificações vocacionais; aconselhamento social; promoção da integração social no geral.

É óbvio que a integração é um processo longo que necessariamente requer convergência social e económica, ou seja, um compromisso entre ambas as partes (os residentes do país e a população imigrante), assim como uma inserção bem-sucedida no mercado de trabalho legal. É nesta última que os Estados se focam, deixando no plano secundário as mudanças estruturais que têm de ser feitas tal como a reorganização do sistema de educação de modo a retirar o hábito de preconceito, uma vez que a integração económica não garante a integração social.

No entanto, apesar de a forma principal de inserção no mercado de trabalho, em Portugal, ser a obtenção de um título de residência, existem exceções abertas pela con-

venção de Genebra que devemos ter em consideração. A primeira consiste na cláusula de reunificação da família, que permite convidar membros do agregado familiar, e a segunda é a questão do asilo.

Os imigrantes da segunda geração são fortemente influenciados pelos da primeira, o que se deve essencialmente à integração desta, ou seja, à vertente socioeconómica.

É preciso notar que a taxa de aproveitamento escolar entre os nativos é muito superior à dos imigrantes, embora hajam exceções; tal efeito é fruto das condições sociais (da integração social, que apesar do esforço dos Estados, é muito baixa) e económicas herdadas pelos filhos.

4. Observações Conclusivas

Definidos e fundamentados os principais conceitos, julgamos estar agora em posição de poder arguir mais livremente sobre o assunto da segurança e das migrações. Este é, possivelmente, a realidade de mais difícil gestão dos nossos dias. Por um lado, não é só um fenómeno discutivelmente desejado, é um fenómeno indiscutivelmente inevitável. As suas causas imediatas são as assimetrias nos modos de vida e a facilidade de movimentação de bens, pessoas e informação (a tão falada globalização). As únicas estratégias possíveis para parar o fluxo migratório implicariam a regularização das simetrias, quer devido à melhoria das condições de vida nos países com taxas de migração negativas, ou devido à deterioração das condições de vida nos países recetores. Esta última é imediatamente excluída, por considerarmos implausível que um Estado seja tão veementemente contra a imigração que persiga políticas de degradação da qualidade de vida das suas populações.

Inevitável como é, desejável como talvez seja, é também verdade que as consequências destas novas vagas migratórias trazem consigo novos desafios. Em primeiro lugar, temos a resistência das populações nativas em se adaptarem a esta nova realidade. Com intensidade e manifestações diversas, pelas razões supracitadas, é visível por toda a Europa uma distanciação face ao ideal humanista europeu, menos confiança e orgulho em honrar na prática as autoelogiadas qualidades que exortamos em teoria. Há maior procura por soluções que preservam a identidade societal, fazendo-a sobressair acima da vontade do indivíduo, num movimento que ameaça as liberdades que nos foram legadas após um século onde eram pouco vislumbradas.

Sobre a questão da imigração legal, destacamos seguidamente considerações que consideramos pertinentes. Em primeiro lugar, como uma consequência das leis da União Europeia, é o facto que existe uma menor capacidade para cada Estado-membro controlar os fluxos migratórios que venham de outros países da União Europeia. Ou seja, existe uma potencial vulnerabilidade de um país em relação a outros pertencentes à União Europeia, dado que as políticas de naturalização do outro país podem afetar a capacidade desse primeiro em ter uma gestão mais completa das suas políticas de migração. À medida que a Europa se torna mais étnica e culturalmente diversa a nível nacional, fluxos migratórios de um país para o outro tornam-se mais complicados de gerir, dado que já não constituem uma população “homogénea”. Para Portugal, essa não é uma realidade preo-

cupante, visto que Portugal não é um polo de atração para a migração como é por exemplo a Alemanha ou a França. Contudo, convém deixar esta nota, pois é relevante para outros países da União Europeia que sofrem com essa realidade, e poderá, a longo prazo, ser uma realidade nossa também. Em segundo lugar, destacamos que a alínea e) constitui uma alteração recente aos requisitos da aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização⁶, e insere como critério a questão da “segurança ou a defesa nacional”. Na medida em que se diz que a lei acompanha o desenvolvimento das sociedades e da realidade que as acompanha, tal pode levar à seguinte questão: o que é, então, ameaçador para a segurança portuguesa? O Instituto da Defesa Nacional em 1981 define a segurança nacional como a “condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e em liberdade, assegurando soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (Fonseca, 2011; Cardoso, 1981: p. 23). Ora, este conceito é lato e pode abranger não só o âmbito militar ou da integridade territorial. Embora o segmento frásico que se seguia especificasse a questão do terrorismo, o conceito de “segurança nacional” pode ser conotado com aspetos económicos e socioculturais.

Sobre a migração ilegal, julgamos que as ameaças se materializam de inúmeras formas de criminalidade que devem ser combatidas ativamente quer pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras dentro do país, quer pela FRONTEX a nível das fronteiras externas. Salientamos a particular vulnerabilidade de Portugal neste último aspeto, dada a extensão da sua faixa marítima; tal torna a cooperação internacional indispensável para a garantia da segurança nacional. Contudo, a FRONTEX é vista por alguns como uma agência semi-militarizada. Será que Portugal se quer ver associado a operações que, embora requeiram firmeza, pecam no seu lado humanitário? Há que saber delinear os contornos que antecedem a tomada da decisão do migrante; mesmo que isso não retire o facto de ter sido cometido um ato ilegal, são diferentes as motivações de um terrorista e de um migrante levado ao desespero por condições extremas. Deste modo, as medidas devem não só refletir as necessidades de segurança, como também o respeito pelos direitos fundamentais comuns também àqueles que procuram chegar ao nosso país.

Deste modo, propomos que, para que Portugal se mantenha no topo dos países com menores problemas securitários devidos à imigração, deverão ser tomadas medidas com os seguintes objetivos:

Auscultar melhor a população: como afirmámos previamente neste texto, um dos grandes desafios sobre esta temática tem uma elevada componente de relações públicas. Paradoxalmente, podem emergir problemas pelo facto de ser pensada a sua existência (uma espécie de *feedback* positivo). Julgamos que não existe no Plano Estratégico para as Migrações um programa que seja dinâmico, capaz de responder a questões e problemas *ad hoc*. Faz um bom trabalho face a problemas mais clássicos, mas o período turbulento

6 Cfr. Lei da Nacionalidade. (Lei n.º 37/81 artigo 6.º, alínea e).

que atravessamos exige um mecanismo de resposta eficaz, que esteja atento ao *zeitgeist* e que combata narrativas extremistas de forma célere. Até as concepções erradas devem ser desmistificadas para que não possam adquirir uma sombra de legitimidade.

No plano económico os imigrantes devem ser auxiliados o máximo possível na sua integração, contudo, sempre tendo em consideração que esse máximo é em função daquilo que é permitido pela sociedade. Assim, os imigrantes têm de ter um fácil acesso ao mercado de trabalho, mas sem que sejam preteridos os cidadãos nativos. Nesta lógica, qualquer programa deve ser apontado para a qualificação e capacitação de imigrantes, e não de programas que impliquem benefícios na sua contratação (fiscais, por exemplo). No Plano Nacional para as Migrações estão consagradas medidas que visam atuar da forma aqui proposta (promovendo junto das imigrantes informações sobre os seus direitos laborais e civis, aprendizagem da linguagem, acesso à saúde). Embora sejam passíveis de ser criticadas por partidários de políticas migratórias tanto menos generosas como onerosas, podem facilmente ser defendidas como estando em linha com os valores constitucionalmente consagrados de respeito pela dignidade humana e da não discriminação com base na origem, e cujo custo é profilático, na medida em que procura impedir o surgimento de problemas a jusante, e como um investimento, dado o contributo líquido positivo dos emigrantes para a economia.

É impreterível que os responsáveis pela gestão da imigração saibam geri-la, de modo a que ambas as comunidades encontrem em Portugal um clima de respeito pela lei e pelos direitos humanos, e que estes responsáveis se apercebam de que uma fraca gestão deste fenómeno, quer por motivos eleitorais (políticas que tomam uma posição perante este fenómeno de forma unicamente ideológica), quer por motivos económicos ou por motivos humanitários irão ser nefastos a longo prazo.

Em suma, há que manter as políticas que têm dado um bom resultado, mas estando preparado para agir de forma célere e eficaz, tendo em conta as considerações que apresentamos neste texto, de forma a reduzir possíveis impactos conjunturais e desta forma fortalecer a segurança nacional.

Referências

- Anon, 2016. “Dezassete pessoas julgadas por casamentos de conveniência”. *Correio da Manhã*, 11 de Março. Disponível em: http://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/dezassete_pessoas_julgadas_por_casamentos_por_conveniencia.
- Cardoso, L., 1981. Defesa Nacional – Segurança Nacional. *Nação e Defesa*, n.º 17, pp. 9-24.
- Carvalho, J. C., 2016. “Inspetores do SEF defendem zonas “mais restritas” nos aeroportos para passageiros “de risco”. *Expresso*, 29 de Setembro. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2016-09-29-Inspetores-do-SEF-defendem-zonas-mais-restritas-nos-aeroportos-para-passageiros-de-risco>.
- Centro Regional de Informação das Nações Unidas, 2004. *Razões pelas quais a Europa precisa de uma estratégia de imigração*. Kofi A. Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas. Disponível em <http://www.unric.org/pt/actualidade/opiniao/5912>

- Eur-Lex, 2009. *O espaço e a cooperação Schengen*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133020>.
- Fonseca, J. N. da, 2011. O conceito de segurança nacional perspectivado para 2030. *Boletim Ensino | Investigação* n.º11. Lisboa: IESM. Disponível em <http://www.iesm.pt/cisdi/boletim/Artigos/Conceito%20de%20Seguranca%20Nacional%20Perspetivado%20p%202030.pdf>
- FRONTEX, 2016. *FRAN Quarterly*. Disponível em http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2016_final.pdf.
- Gabinete de Documentação e Direito Comparado, s. d.. *Texto da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns*. Disponível em <http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/ue/schb-9.html>.
- Governo de Portugal, 2015. *Programa do XXI Governo Constitucional*. XXI Governo Constitucional. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>
- Léonard, S., 2010. EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19(2), pp. 231-254.
- Lusa, 2015. Portugal é o segundo melhor país a acolher e integrar imigrantes. *Diário de Notícias*, 12 de Junho. Disponível em <http://www.dn.pt/portugal/interior/portugal-e-o-segundo-melhor-pais-a-acolher-e-integrar-imigrantes-4620161.html>
- Marenin, O., 2010. *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Occasional Paper n.º17. Disponível em <https://www.ciaonet.org/attachments/18671/uploads>.
- Migrant Integration Policy Index, 2015. *Migrant Integration Policy Index 2015*. Disponível em <http://www.mipex.eu/portugal>.
- Migration Policy Institute, 2016. *Emigration from Portugal: old wine in new bottles?*. Migration Policy Institute. Disponível em <http://www.migrationpolicy.org/research/emigration-portugal-old-wine-new-bottles>
- Migration Policy Institute, 2016a. *Managing religious difference in North America and Europe in an era of mass migration*. Migration Policy Institute. Disponível em <http://www.migrationpolicy.org/research/managing-religious-difference-north-america-and-europe-era-mass-migration>
- Migration Policy Institute, 2016b. *Understanding and addressing public anxiety about immigration*. Migration Policy Institute. Disponível em <http://www.migrationpolicy.org/research/understanding-and-addressing-public-anxiety-about-immigration>
- Oliveira, C. R., 2016. *Estatísticas de Bolso*. Disponível em http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179573/Estatisticas_de_Bolso.pdf/91e36011-0c65-48bf-b8ec-1ca34a446f03
- Presidência do Conselho de Ministros, 2015. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015*. Alto Comissariado para as Migrações. Disponível em [http://www.acm.gov.pt/documents/10181/42225/Plano+Estrat%C3%A9gico+para+as+Migra%C3%A7%C3%B5es+\(PEM\)_RCM.pdf/b6375f51-53e2-4d88-9783-81cf1c7bb91c](http://www.acm.gov.pt/documents/10181/42225/Plano+Estrat%C3%A9gico+para+as+Migra%C3%A7%C3%B5es+(PEM)_RCM.pdf/b6375f51-53e2-4d88-9783-81cf1c7bb91c)
- Rodrigues, T. F., 2010. Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal. *IDN Cadernos* n.º2. Disponível em http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_2.pdf.

- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2015. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2015*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2015.pdf
- União Europeia, 2016. *Tratado de Amesterdão que altera o tratado da União Europeia, os tratados que instituem as comunidades europeias e alguns actos relativos a esses tratados*. (B. Protocolos Anexos, p. 93). União Europeia. Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf
- Vision Box, 2016. *European migrant crisis and border management challenges discussed in Portugal*. Disponível em <http://www.vision-box.com/news/european-migrant-crisis-and-border-management-challenges-discussed-in-portugal/>

Migrantes e Segurança: Dilema Europeu de Segurança Face ao Desafio da Crise dos Migrantes (2011-2016)

Magda Silva Pinto e Frederico Pissarra Agostinho

1. Introdução

Desde dos tempos mais remotos que os seres humanos sentiram necessidade de migrar pelos mais diversos motivos. As migrações têm sido uma constante na história e evolução do Homem. Esses movimentos migratórios foram impulsionadores de grandes modificações na esfera interna dos Estados, alterando por sua vez as estruturas que os compõem, e por vezes, em termos mais alargados, na esfera internacional, dando origem a novos Estados.

A partir do século passado, esses movimentos têm adquirido novos contornos, uma vez que paralelamente à deslocação de fluxos, outras questões se levantam. Existe uma ou várias categorias de migrantes? À luz do Direito Internacional como estão contemplados, quais os seus direitos? Quais as obrigações que decorrem para os Estados que os recebem?

A par das questões relativas aos Direitos Humanos, preocupações securitárias advêm. O presente trabalho visa analisar na ótica da segurança, composta pelas suas diversas categorias, quais as causas e quais os efeitos do mais recente fluxo migratório, partindo do micro para o macro, do migrante, para os Estados e para o próprio Sistema Internacional.

A Europa tem um longo passado de migrações. De Estados para outros Estados, do continente para outros continentes. Uma vez que a Europa é o destino pretendido para muitos que constituem este grande fluxo do século XXI, de que forma está a UE a lidar com esta crise? Quais os mecanismos adotados? Está a UE a agir como um todo? Existem riscos internos e externos e podem ser identificados?

2. Definição Conceptual de Refugiado e Migrante e Mecanismos Internacionais

Migrantes não são só os que fogem de zonas de conflito, mas são também provenientes de países onde existem graves problemas económicos, ambientais, e/ou regimes políticos opressivos, como se assiste no norte de África, Médio Oriente, e sul da Ásia. É necessário clarificar não só as causas, mas aquilo que os distingue, quais os moldes do acolhimento, proteção e defesa dos seus direitos.

Os primeiros mecanismos internacionais pensados para proteção e assistência aos refugiados surgiram por via da SDN, em 1921. Fridtjof Nansen foi o primeiro Alto Comissário para os Refugiados e Deslocados, em nome da SDN (ACNUR, 2016). Foi-lhe incumbido lidar com todas as questões e problemas relacionados com refugiados, deslocados e apátridas, da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa, tendo mais tarde abrangido fluxos de refugiados, resultado da queda do Império Otomano. Este mecanismo está na base do atual ACNUR.

Como tentativa para ampliar as responsabilidades dos Estados, sobretudo devido à vaga de refugiados arménios e russos, é adotada em 1933, a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (WDL, 2016). As partes vinculadas tinham obrigação de garantir direitos fundamentais aos refugiados como a proteção do estatuto pessoal, liberdade de trabalho e proteção contra a exploração, acesso à educação e ao bem-estar. A convenção foi o primeiro documento jurídico internacional a contemplar o princípio central da não rejeição, que protegia os refugiados da repatriação forçada em caso das suas vidas estarem em perigo.

Em 1938, devido a uma nova vaga de refugiados, judeus e opositores do novo regime alemão, é assinada uma nova convenção. Sendo que o art.º 1.º define o termo “refugiados provenientes da Alemanha” considera-se que se aplica: (a) Às pessoas que possuem ou possuíram nacionalidade alemã e não possuindo qualquer outra nacionalidade que, comprovadamente, não gozam, de direito ou de facto, da proteção do governo alemão; (b) Aos apátridas não abrangidos por convenções anteriores ou acordos que deixaram o território alemão depois de ter sido estabelecido, sendo que, comprovadamente, não gozam, de direito ou de facto, da proteção do governo da Alemanha” (League of Nations, 1938).

Em 1945, quando a ONU sucedeu à SDN, foi reconhecido que a assistência a refugiados era da responsabilidade de toda a comunidade internacional. Na Carta da ONU é assumida a responsabilidade dos Estados de proteger aqueles que eram perseguidos. Em virtude disso, a 12 de fevereiro de 1946 a Resolução da Assembleia Geral, estabeleceu as bases para atividades por parte da ONU em prol dos refugiados. A propósito dos refugiados, foi criada uma nova instituição, a OIR, cujo mandato abrangia não só a proteção dos grupos já anteriormente reconhecidos pela SDN, como também os 21 milhões de refugiados que se encontravam um pouco por toda a Europa, fruto da Segunda Guerra Mundial. Em 1951, o ACNUR, viria a substituir esta instituição.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, consagrou por escrito, o direito de toda a humanidade à igualdade, dignidade, liberdade e segurança pessoal (art.º 1.º e 3.º), “sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião (...) ou qualquer outra distinção” (OHCHR, 2016). Já mais próximo do âmbito das questões relativas a migrantes e refugiados, esta Declaração, pelo art.º 13.º, inaugura de forma muito genérica, o direito de todos os indivíduos a circular livremente, bem como o direito de abandonar o país, seja este o seu país de origem ou não. O art.º 14.º afirma o direito de toda a pessoa sujeita a perseguição de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

De encontro à defesa dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, em contexto pós Segunda Guerra Mundial, em Genebra em 1951, foi elaborada a Convenção

referente ao Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 2016). Esta Convenção é considerada basilar nos termos do Direito Internacional no que refere ao estatuto de refugiado, apesar de ter definido o conceito numa base muito limitada no tempo e no espaço. Face ao curto enquadramento, em 1967 foi criado o Protocolo de Nova Iorque (OHCHR, 2016), adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, com o propósito de eliminar a limitação “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 na Europa ou alhures”, ampliar o conceito criado pela Convenção de 1951 e possibilitar a adesão ao mesmo, a Estados não parte da Convenção de 1951. Ambos os documentos obrigavam os Estados a cooperar e unir esforços com o ACNUR. É de referir que o princípio de não repulsão da Convenção de 1933 é novamente reiterado na Convenção de 1951 através do Art.º 33.º que se refere à proibição de expulsar e de rejeitar, denominado de *refoulement* (UNHCR, 2000).

Ao longo do século XX a Europa sempre se deparou com vagas migratórias, contudo, a atual situação no Mediterrâneo tem levantado importantes questões para as quais nem sempre existe uma resposta. O aumento drástico do número de migrantes que chegam ao continente europeu, veio colocar em evidência uma série de questões ao nível de segurança e defesa, de concertação da própria UE e dos seus Estados-membros, que ameaça alterar a face e estrutura da união tal como a conhecemos hoje.

O primeiro tópico em torno desta questão inicia-se com a divergência sobre o conceito de migrante que é fruto de não haver um consenso sobre a sua definição. É relevante clarificar a distinção entre migrante e refugiado por existir alguma confusão em redor dos termos, sobretudo em discussões políticas e nos *media*, mas também porque existe uma substancial distinção jurídica/legal entre os dois.

De acordo com a OIM, migrante é qualquer pessoa que se desloca ou se tenha deslocado cruzando uma fronteira internacional ou dentro do seu próprio Estado, de residência habitual, independentemente do seu estatuto jurídico, de se tratar de um movimento voluntário ou involuntário, quais as causas desse movimento e a sua respetiva duração (IOM, 2011). A OIM nesta definição inclui outras categorias entre as quais, refugiados, pessoas deslocadas, migrantes económicos e pessoas que se deslocam para outros fins, incluindo o reagrupamento familiar.

Refugiado é uma pessoa que “devido a um receio bem fundamentado de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude desse temor, não queira valer-se da proteção desse país. (art.º 1.º (a) (2), da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, modificada pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967).

Além da definição de refugiado na Convenção de 1951, o art.º 1.º (a) (2) da Convenção de 1969 da OUA define refugiado como qualquer pessoa obrigada a deixar o seu país “devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionali-

dade” (OUA, 1969). Da mesma forma, a Declaração de Cartagena de 1984 afirma que a definição de refugiados também inclui “pessoas que fogem do seu país, porque as suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violência maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (ACNUR, 1984).

As definições supramencionadas são entendidas como necessárias, porque cada uma delas evoluiu em função da anterior, além de incorporarem o conteúdo da definição de 1951, foram adicionando pequenos apontamentos de forma a criar uma abrangência cada vez maior e mais completa do conceito de refugiado.

Estas distinções são fulcrais para os Estados no que diz respeito a migrantes. O ACNUR distingue como migrantes aqueles que escolhem deslocar-se sobretudo com o objetivo de melhorar a vida, procurando novas oportunidades e/ou procurando um reagrupamento familiar. Já refugiados, são aqueles que escapam a conflitos armados ou perseguições, fogem de qualquer situação altamente perigosa e que ameaça a vida, sendo absolutamente crítico abandonarem o seu país de origem/residência em busca de segurança. Ao atravessarem fronteiras passam a ser considerados refugiados, tendo estatuto internacional que deve salvaguardar e garantir os seus direitos e acesso a procedimentos e medidas que lhes permitam refúgio, proteção e assistência (ONU, 2015).

Cada Estado tem a sua própria legislação e procedimentos referentes à imigração. Em contraponto, em relação aos refugiados, os Estados devem agir em conformidade com as normas internacionais estabelecidas nos diversos tratados e convenções, que ratificaram, mas também pelo Costume que “mantém o seu sentido útil, na medida em que não está limitado pelo princípio do efeito relativo dos tratados, nem se aplicam as reservas que possam ter sido feitas à convenção em causa” (Machado, 2013).

Entre 2013 e 2016 milhares de pessoas morreram afogadas na tentativa de chegar à Europa. Itália, Grécia e Malta foram os países mais expostos, a braços com esta situação, superlotados e sem recursos. A falta de disponibilidade de recursos e de entendimento entre os Estados-membros da UE que condiciona as operações de auxílio e salvamento dos migrantes, o que tem sido apontado pela Amnistia Internacional (2015), como as principais causas para este trágico aumento de mortes, é considerado como “falhanço coletivo da Europa”.

3. Contexto para a Crise dos Migrantes (2011-2016)

Olhando para a História, é plausível afirmar que o mote para o surgimento de refugiados e grandes vagas de migrantes está muitas vezes associado a conflitos ou outras situações igualmente graves onde a segurança das pessoas é posta em risco. A vaga de migrantes que tentam desesperadamente atravessar o Mediterrâneo rumo à Europa e as sucessivas mortes que daí resultam, sobretudo desde 2013, tem colocado uma enorme pressão sobre a UE para encontrar soluções para lidar com este crescente fluxo. De acordo com dados registados pelo ACNUR, o número de mortos e/ou desaparecidos no Mar Mediterrâneo em 2013 foi de 600 pessoas, em 2014 sofreu um aumento drástico passando para 3.500, em 2015 para 3.771, e até setembro de 2016 foram registados 3.498

incidentes (UNHCR, 2016). A causa destas migrações tem que ser contextualizada por cada país de origem apresentar características e motivos distintos quer para a deslocação dos seus cidadãos, quer por serem instrumentais para o processo de migração atuando como ponto de partida para a Europa.

No Norte de África, a insustentabilidade e ineficácia de políticas estatais com raiz numa base ideológica de populismo nacionalista, promovida por líderes autoritários nos anos 50 e 60 como Gamal Abdel Nasser, Muammar al-Kadhafi ou Habib Bourguiba (Kamrava, 2014), criaram problemas económicos estruturais que se começaram a fazer sentir a partir dos anos 70. Incapazes de fazerem as correções necessárias ao rumo da economia, estes regimes foram obrigados a reduzir a intervenção do Estado na sociedade, nomeadamente através de cortes no financiamento a programas de assistência social e à introdução de políticas económicas, influenciadas pelo FMI e pelo BM, como a liberalização de certas indústrias estatais, através de privatizações, e de uma geral abertura aos mercados internacionais (Prashad, 2012).

Os líderes que lhes seguiram, tomando ou “herdando” o poder¹, mantiveram as mesmas políticas económicas que promoviam um aumento da desigualdade, ao mesmo tempo que continuavam ou aumentavam a sua opressão e repressão, restringindo a liberdade de expressão e perseguindo oponentes políticos e opositores ao regime, que contribuía para uma cada vez maior alienação da população. As dificuldades não afetavam todos da mesma forma. A profunda corrupção das classes política e governativa significava que estas, e as elites que delas eram próximas, eram os grandes beneficiários das reformas económicas, criando situações pontuais de instabilidade social durante os anos 90 e 2000. No início da segunda década do século XXI a situação nestes países continuou a deteriorar-se.

Mas, foi inesperadamente na Tunísia, um país com uma classe média bastante desenvolvida, um evoluído sistema de educação, e um movimento laboral bem organizado (Anderson, 2011), onde nasceu uma insurreição popular, contra o regime autoritário de Zine El Abidine Ben Ali², que iria gerar uma onda de contestação que afetaria toda a região. Estas revoluções que mais tarde se alastrariam para outros países do Norte de África como o Egito, a Líbia, e ultimamente para o Médio Oriente, ficaram conhecidas como “Primaveras Árabes”. Muitas características por trás do descontentamento popular eram transversais a estes países, mas há aspetos únicos que diferenciam a origem de cada um deles, sendo importante dar relevo aos que mais contribuem para a atual crise dos migrantes.

Os protestos na Líbia tiveram origem na cidade de Benghazi na sequência da prisão de duas personalidades locais que eram fortes opositores ao regime. Organizados por jovens, não contavam com o apoio de movimentos sociais, sindicatos ou das redes sociais,

1 Habib Bourguiba abandona o poder na Tunísia em 1987 na sequência de um golpe de Estado pacífico cedendo o poder para Zine El Abidine Ben Ali. Muhammad Anwar el-Sadat, que tinha sucedido a Nasser, é assassinado em 1981 dando lugar a Hosni Mubarak que era então o vice-presidente do Egito.

2 A origem dos protestos esteve num ato de desespero de um cidadão, Mohamed Bouaziz, um vendedor de rua tunisino, que se imolou como forma de protesto contra a corrupção policial.

que tinham sido instrumentais nos protestos dos países vizinhos. Insuficientes para derubar Kadhafi, os protestos provocaram uma resposta célere e extremamente agressiva por parte do regime, que iria contribuir para um escalar da violência no país e para a criação de uma oposição fraturada em várias fações milicianas e tribais (Landinfo, 2014). À medida que o confronto dividia o país, a situação tornou-se prioritária para os países ocidentais que começaram a contemplar uma intervenção militar para impedir que o problema se agravasse, para deixar que o processo revolucionário se desenrolasse livremente, e para proteger os seus cidadãos e a população líbia que se encontravam em risco (Engelbrekt, Mohlin, Wagnsson, 2014). Em março de 2011, através de uma iniciativa liderada pelos EUA, o CS da ONU aprovou a Resolução 1973 (UN, 2011) que autorizava a intervenção militar na Líbia, levando a uma operação da OTAN cujo desfecho foi considerado na altura um sucesso. Na realidade, a intervenção teve o efeito oposto.

Após as eleições livres de 2012 a Líbia começou a assumir contornos de um Estado falhado. Dificuldades em formar um governo que promovesse a unidade nacional, e uma crescente influência de fações islamitas, prolongaram o vazio de poder que foi explorado por diversos grupos que lutam entre si para tentar tomar o poder naquilo que pode ser descrito como uma guerra civil. Durante este período também se verificaram sucessivas violações dos Direitos Humanos como prisões ilegais, tortura e execuções (Human Rights Watch, 2012), numa escala sem precedente, nem antes da revolução quando o país estava sob um regime autoritário.

A expansão do terrorismo naquela região seria outro dos efeitos secundários da intervenção da OTAN na Líbia. Apesar de no passado Kadhafi ter apoiado grupos terroristas, a Líbia tinha-se tornado em anos recentes num parceiro do Ocidente na luta contra o terrorismo, controlando a ação de grupos radicais islâmicos dentro das suas fronteiras. A falta deste controlo pós 2011 levou ao aparecimento de novos grupos, como o Ansar al-Sharia, apoiados pela AQIM³ e mais tarde pelo EI. Com grande liberdade de ação, e acesso ao arsenal do exército líbio, estes grupos destabilizaram a região do Sahel, sobretudo o Mali onde em 2012 declararam um Estado islâmico independente forçando uma intervenção militar francesa na região. Mas talvez o efeito mais negativo da interferência ocidental na Líbia tenha sido uma possível ampliação do problema na Síria, dando encorajamento às fações rebeldes para agir com mais violência, numa disputa que era até então sobretudo não violenta, na esperança de provocarem uma intervenção ocidental semelhante (Kuperman, 2013).

No início de 2011 era difícil prever que as “Primaveras Árabes” iriam ter pesadas consequências no Médio Oriente, particularmente na Síria, onde a guerra civil rompe no mesmo ano. A contestação ao regime de Bashar al-Assad teve raízes sociais, económicas e políticas, à semelhança dos movimentos nos outros países. Inicialmente visto como um potencial reformador pró-democrático, não só pela comunidade síria, como também pelos EUA, a UE e a restante comunidade internacional, as esperanças depositadas no novo

3 Organização terrorista afiliada à AQ, com origem no Grupo Islâmico Armado (GIA) argelino, que opera na região do norte de África e do Sahel.

chefe de Estado foram desaparecendo à medida que ia dando continuidade à política do seu pai, Hafez al-Assad. Quando se viu face a uma série de manifestações pacíficas de desagrado e contestação ao seu regime, usou violência para reprimir a onda contestatária, dissipando qualquer réstia de esperança para uma transição de regime sem incidentes.

O problema na Síria está também associado a um marcado sectarismo religioso (Lund, 2015). Apesar de ser um país maioritariamente sunita é atualmente liderado por uma elite alauita⁴. Esta clivagem entre fações sectárias tem vindo a ser construída desde o fim da Primeira Guerra Mundial, durante o mandato francês da Síria, como forma de suprimir o movimento nacionalista árabe que tinha como protagonistas as várias comunidades árabes sunitas. Seguindo uma política de dividir para conquistar, de forma a evitar que uma única fação assumisse o poder, os franceses acabaram por fraturar ainda mais um país que era bastante diverso do ponto de vista étnico e religioso, criando rivalidades e ódios que se alastrariam até ao presente (Fildis, 2012), onde estas divisões convidaram novos atores para um conflito já bastante complexo.

Na sequência da invasão do Iraque pelos EUA em 2003, deu-se uma progressiva transição do regime autocrático de Saddam Hussein, representativo de uma minoria sunita, para um regime democrático que foi dando expressão à maioria xiita, desencadeando um violento conflito sectário (Ajami, 2012). Esta alteração de regime criou uma dupla oportunidade para grupos terroristas como a AQ⁵ de combaterem as forças norte-americanas e impedirem a propagação do xiismo, um ramo islamita que consideram herético (Haykel, 2006). A AQ no Iraque passou por várias transições, desde uma rutura com a estrutura central da organização a uma mudança de liderança⁶ e sucessivas alterações de nome até se definir como Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ou Estado Islâmico do Iraque e da Síria), representativo das suas ambições expansionistas, não só a nível regional mas com um objetivo mais amplo, “a eventual restauração do Califado (...) um ambicionado império global governado segundo a Lei Islâmica ou *Sharia* e dirigido por um único líder, o Califa, sucessor do Profeta Maomé” (Tomé, 2015). Com a escalada das tensões na Síria, o conflito assume uma configuração de guerra civil, que opõe várias fações, onde o EI se vai impor explorando o vazio de poder e a vontade de mudança política de uma maioria sunita, desencadeando um conflito sectário que estava latente (Laub, 2016).

O grau de agressão e as sucessivas violações dos Direitos Humanos, seja por parte do governo sírio, ou por parte da oposição ao regime no qual se inclui o EI, o Exército Livre da Síria, a Frente Islâmica e a Jabhat Fateh al-Sham⁷, têm levado a comunidade

4 Seita religiosa islâmica com base teológica xiita.

5 Organização terrorista que nasceu do conflito soviético-afegão, no final dos anos 80, e que tem como objetivo acabar com a corrupção ocidental de países árabes instaurando governos que aderem a princípios fundamentalistas islâmicos.

6 O líder inicial da AQ do Iraque (AQI) era um jordano de nome Abu Musab al-Zarqawi. Foi morto durante um bombardeamento norte-americano em 2006, sendo o seu lugar ocupado por Abu Bakr al-Baghdadi, atual líder do Estado Islâmico.

7 Anteriormente conhecida como Frente Al-Nusra, mudou de nome, em julho de 2016, quando anunciaram o cortar de laços com entidades estrangeiras como a AQ.

internacional a intervir diversas vezes no território. Também se tem assistido a um aumento de intervenientes no conflito, originando múltiplas coligações, transformando este conflito inicialmente regional, numa guerra bastante complexa, de todos contra todos, com drásticas consequências impulsionando o fluxo de pessoas que procuram fugir às hostilidades. Na Síria o elevado número de mortes, que de acordo com o UNRIC já ultrapassa 220 mil, também gerou mais de quatro milhões de refugiados (UNRIC, 2015), espalhados não só pelos países vizinhos (Egito, Turquia, Líbano e Jordânia), mas também em fuga com destino à Europa. De acordo com os dados do ACNUR, cerca de 292.139 pessoas chegaram à Europa via mar, pela rota do Mediterrâneo, durante o ano de 2016, observando-se um abrandamento substancial de chegada de migrantes, face ao número de 2015: 1.015.078 (UNHCR, 2016).

No Iraque o conflito assume uma configuração diferente, não estando as facções tão atomizadas. Os três atores principais são o EI, de um lado, e as forças governamentais iraquianas, e da região autónoma curda, do outro. Acrescendo ao conflito, na segunda metade de 2014 registou-se uma acentuada queda dos preços do petróleo que agravou os problemas económicos estruturais que o país vinha a sentir desde a queda do regime de Saddam Hussein (The World Bank, 2016). Estes dois fatores justificam o elevado número de migrantes iraquianos, que apesar de não ser tão elevado quanto os sírios, é igualmente preocupante. Dados da OIM apontam para um número superior aos três milhões de deslocados dentro do país e cerca de 220.000 fora do país (IOM, 2016), grande parte deles em países vizinhos como Jordânia, Líbano e Turquia, sendo de assinalar que um número cada vez maior destas pessoas se dirige para a Europa, por ser onde já existe uma considerável comunidade iraquiana e curda, resultado dos vários conflitos naquela região desde a década de 70 do século XX (Yahya, 2015).

A presença de organizações terroristas que provocam a desestabilização dos Estados não está limitada ao Norte de África e ao Médio Oriente. Afetando a segurança das populações, não as pondo apenas em risco de vida, funciona também como condicionante da capacidade dos Estados de progredirem e se desenvolverem economicamente, despoletando diretamente fluxos migratórios. Neste quadro encaixam-se dois países – a Nigéria e o Afeganistão –, que apesar de não estarem numa situação análoga à da Síria ou do Iraque, têm contribuído para o grande número de migrantes que rumam à Europa. (UNHCR, 2016)

A Nigéria além de ter problemas de estabilidade e segurança internos, relacionados com questões políticas, étnicas, religiosas, e com as atividades terroristas de grupos islamitas, está a viver um momento difícil do ponto de vista económico devido à acentuada queda dos preços do petróleo em 2014 (The Economist, 2016). Profundamente e igualmente dividida entre católicos e muçulmanos, a Nigéria vê estas diferenças refletidas na sua geografia e nos seus partidos políticos mais importantes. Este contexto é explorado por grupos terroristas islâmicos, como o Boko Haram, que se aproveitam das divisões para ganhar influência e territórios dentro do país (USIP, 2015).

Estabelecido em 2002 com o objetivo de criar um pleno Estado Islâmico, só em 2009 é que começou a fazer ataques de forma regular. Em coordenação com outros gru-

pos terroristas da região, incluindo a AQIM, o Boko Haram aumentou a frequência de ataques, entre 2013 e 2015, causando mais de mil mortos neste último ano e apesar de as forças governamentais nigerianas terem aumentado os seus esforços, em conjunto com parceiros regionais, não conseguiram mais que forçá-lo a abandonar os territórios que tinham ocupado, circunscrevendo a sua atividade ao nordeste do país, território de onde é originário (Sergie, 2015). O grupo continua ativo, tendo-se associado ao EI em 2015, e a ser alvo de preocupação continuada por parte do Estado nigeriano, e de países vizinhos onde tem feito ataques, sobretudo no Níger e nos Camarões (US Department of State, 2015).

Olhando para o passado recente do Afeganistão, é simples compreender as razões pelas quais a população decide periodicamente abandonar o país. Desde a primeira grande vaga de migrações durante a ocupação soviética de 1979 a 1989, até à tomada de poder pelos taliban, o país tem visto milhares dos seus cidadãos saírem em procura de segurança e estabilidade. A intervenção de uma coligação da OTAN no pós-11 de setembro, que procurava eliminar a liderança da organização terrorista AQ, protegida pelo regime taliban que controlava o país, levou a mais de uma década de permanência de tropas ocidentais. Os atentados aos EUA em 2001 acabariam por pôr um ponto final no controlo taliban que tinham tornado o Afeganistão num “santuário para grupos extremistas de mais de duas dúzias de países” (Rashid, 2002), mas não eliminaria completamente a sua presença e influência. A liderança da AQ foi igualmente difícil de erradicar, continuando a operar naquele país mesmo após a morte de Osama bin-Laden em 2011 no Paquistão. Os taliban também voltariam a ressurgir, particularmente após a retirada das tropas da OTAN em 2014, devido a sucessivos fracassos governos transicionais e à dificuldade de ação das forças de segurança afegãs e dos seus parceiros internacionais.

À grave instabilidade política do país junta-se uma difícil situação económica. O Afeganistão durante o regime taliban tinha uma economia sobretudo rural que dependia muito da produção e tráfico de ópio. A alteração de regime não trouxe grandes mudanças, mas o narcotráfico “é apenas um sintoma dos problemas reais que o país sofre, uma falta de controlo do regime de Kabul, dos seus apoiantes internacionais e das suas forças de segurança, sobre o interior do país, e a falha em conseguir reconstruir a economia e infraestrutura afegãs.” (Johnson, 2007). A combinação destes dois fatores continua a empurrar a população do Afeganistão para fora das suas fronteiras, sendo atualmente o segundo grupo mais volumoso de migrantes a chegar à Europa (UNHCR, 2016).

4. Conjuntura Interna Europeia

As tensões dentro da UE, não existem somente devido às operações no Mediterrâneo, como também, ao nível da política de asilo comum e em redor da Convenção de Dublin. Porque cada Estado-membro dispõe de políticas e legislações diferentes, resultando numa falta de coordenação na aplicabilidade e harmonização das normas. Como forma de melhorar a aplicação do SECA, e de aumentar a cooperação entre os Estados-membros em matéria de asilo, desde 2011, começou a funcionar uma nova agência europeia, o GEAA (EUR-Lex, 2014). Além dos objetivos descritos, também tem como fun-

ção, apoiar os Estados-membros que estejam particularmente sujeitos a pressões no que respeita a acolhimento e asilo.

A Convenção criada em 1990, que entrou em vigor em 1997 (EUR-Lex, 1990) e da qual Portugal é um dos signatários, tem como princípio fundamental estabelecer que a responsabilidade sobre a análise do pedido de asilo reside principalmente no Estado-membro que teve um papel preponderante na entrada do requerente na UE, de acordo com os seus deveres sob a Convenção de Genebra de 1951.

Em 2003, passou a intitular-se Regulamento Dublin II (EUR-Lex, 2003), sofrendo algumas modificações, nomeadamente impedir que um requerente de asilo faça múltiplos pedidos de asilo e que circule livremente no espaço da UE. Através deste Regulamento, surge igualmente o EURODAC (European Commission, 2015), um sistema de base de dados de impressões digitais de requerentes de asilo.

Com a última revisão efetuada em 2013, Dublin III (EUR-Lex, 2013), o ónus da responsabilidade recai desproporcionalmente sobre Estados que são pontos de entrada, como Itália, Grécia e Hungria, não sendo levado em consideração as capacidades de cada Estado. Também matiza uma cláusula que vem de 2003, que permite a transferência dos migrantes para os países por onde entraram, caso se desloquem para outros Estados-membros, tentando reforçar em simultâneo a importância de acordos entre os Estados-membros para uma maior partilha de responsabilidades.

A 4 de maio de 2016, a Comissão Europeia (European Commission, 2016) apresentou uma proposta de revisão do Regulamento de Dublin em vigor, que visa introduzir alterações significativas, de modo a não só reforçar o sentido de responsabilidade dos Estados signatários, como também de proporcionar uma melhor gestão dos fluxos migratórios. De entre as alterações propostas, a que tem maior ênfase é a que vem clarificar que o requerente de asilo não tem o direito de escolher o Estado-membro do pedido nem o Estado-membro responsável pela análise do mesmo.

Em termos de pedidos de asilo, as principais nacionalidades requerentes, nos últimos 12 meses são a Síria (434.170), o Afeganistão (199.755) e o Iraque (148.650) (European Commission, 2016). “Tendências no número de requerentes de asilo podem variar de país para país. A Alemanha registou 174.975 candidatos, tendo sido o país com o maior aumento absoluto do número de requerentes de asilo, seguido por Itália 22.335, França 17.950, Áustria 13.880 candidatos e 10.055 no Reino Unido” (European Commission, 2016). Em termos de números respeitantes a migrantes, registou-se só no ano de 2015, junto às fronteiras da UE 594.059 sírios, 101.285 iraquianos e 267.485 afegãos. Relativamente ao fluxo de migração do Corno de África de países como Eritreia, Somália e Sudão soma-se um número total de 70.442 e vindos do Mali, Níger e Nigéria 54.085. No que se observa sobre a Líbia, o número de pessoas detetadas nas fronteiras externas da união, após transitarem deste país foi 136.872 (Frontex, 2016).

É importante referir que em março de 2016, a UE chegou a um acordo com a Turquia que iria ter grande impacto nos números de refugiados que chegam à Europa. A funcionar a partir de abril, o acordo tem como ponto principal o retorno à Turquia de migrantes ou refugiados, que tinham feito a travessia para a Grécia, e cujos pedidos de

asilo tinham sido recusados. O acordo obriga também a Turquia a vigiar melhor as suas fronteiras com vista a reduzir o número de migrantes que se desloca para a Europa. Em troca a Turquia recebeu uma verba inicial de 3 mil milhões de euros para alojamento de migrantes e refugiados (com uma verba de igual valor, a ser entregue no final de 2018, para o mesmo efeito), acesso sem necessidade de visto dos seus cidadãos ao espaço da UE, e um lugar à mesa das negociações para a reforma da união aduaneira (European Commission, 2016). O impacto destas medidas foi eficaz, mas mais uma vez levanta questões de ética em relação ao tratamento dos migrantes.

5. Redes de Contrabando de Seres Humanos, Policriminalidade e Terrorismo

Esta vaga de migrantes expõe ainda outro tipo de problemas que ocorrem dentro e fora do espaço da UE e que aumentaram de gravidade como o crime organizado, a instabilidade política, crises económicas e o terrorismo, e que colocam atualmente importantes questões securitárias.

Em situações de desespero tomam-se, por vezes, medidas desesperadas e as redes criminosas veem nestas situações uma oportunidade de negócio extremamente rentável. O contrabando de migrantes é uma realidade, e “é um crime transnacional, que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material pela entrada ilegal de uma pessoa num Estado no qual essa pessoa não seja natural ou residente” (UNODC, 2016). A Europol estima que mais de 90% dos migrantes que chegam à Europa pagaram a grupos e/ou redes do crime organizado (Europol, 2016). Por conseguinte, uma vez que não entraram no território da UE por vias legais, são denominados como migrantes “em situação irregular” ou “migrantes irregulares”.

O combate a estas redes contrabandistas é um dos grandes desafios da UE, como tal, a “UE e o UNODC lançaram a GLO.ACT. Uma iniciativa conjunta de quatro anos entre a UE e UNODC, a GLO.ACT será implementada em parceria com a OIM e a UNICEF até 2019” (UNODC, n.d.). De acordo com a Comissão Europeia, caberá aos 28 Estados-membros em conjunto com os países terceiros⁸, tanto de origem como de trânsito, criarem rotas de migração legal. Entre a UE e estes países será estabelecido um protocolo cujo objetivo passa por uma melhor gestão das migrações e pela resolução dos problemas que advêm da imigração ilegal (European Commission, 2016).

A Líbia, país quer “de destino quer de trânsito rumo à Europa” (US Department of State, 2015), é onde se encontram os grupos mais vulneráveis ao contrabando, oriundos da África subsariana e de refugiados sírios no Sudão, sobretudo pós regime de Kadhafi. As redes criminosas que atuam na Líbia servem-se dos migrantes não só para trabalhos forçados, servidão por dívida, como também para tráfico de drogas e/ou tráfico sexual, como forma de pagamento do transporte para o país e mais tarde para a Europa. Redes criminosas do Níger, Nigéria, Chade, Eritreia, Somália, Sudão e outros países subsarianos

8 Etiópia, Eritreia, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Somália, Sudão, Gana, Costa do Marfim, Argélia, Marrocos, Tunísia, Afeganistão, Bangladesh e Paquistão.

foram encontradas ativas, relativamente ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes na Líbia (USIP, 2014).

O combate ao contrabando de migrantes foi definido como uma prioridade fundamental, por isso em 2015 foi criado a JOT Mare. Esta operação utiliza os recursos de inteligência da Europol, agência que apoia os Estados-membros da UE na prevenção e no combate a todas as formas de criminalidade e terrorismo internacional, em conjunto com outras agências europeias como a Frontex e a Interpol, visando identificar pistas de investigação concretas sobre o contrabando de migrantes, rotas, os principais países de chegada, trânsito e destino na UE (Europol, 2016). A Comissão Europeia, a 27 de maio de 2015, apresentou o Plano de Ação contra o Contrabando de Migrantes, cujo objetivo vai além do combate a este tipo de crime. Tem como propósito mais abrangente resolver as causas profundas da migração irregular, anunciado na Agenda Europeia para a Migração (European Commission, 2015).

Nos últimos anos a Europa tem-se visto a braços com atentados terroristas caracterizados por violência extrema. Apesar das ligações diretas entre os fluxos migratórios e o terrorismo serem apenas pontuais, e das quais não se pode inferir uma tendência, há potenciais ligações indiretas que tornam o terrorismo numa questão de extrema importância para a UE e os seus Estados-membros. Estas ligações indiretas estão sobretudo relacionadas com as atividades das redes de contrabando de migrantes, que se estendem para outras áreas, aquilo a que Europol refere como policriminalidade (Europol, 2016), para descrever as várias atividades criminosas associadas a este tipo de redes. Há fortes indícios que possam estar a ser usadas como plataforma logística (fornecimento de armas, casas seguras, explosivos, falsificação de documentos, etc.), como fonte de financiamento para organizações terroristas, e como instrumento de facilitação do regresso à Europa de cidadãos da União Europeia que combateram pelo EI (Europol, 2016).

A UE tem ferramentas à sua disposição⁹ para combater aquilo que é entendido por várias entidades como uma ameaça real, mas o que os recentes atentados em França mais uma vez demonstraram foi que a resposta dos parceiros comunitários foi difusa e reveladora da falta de preparação para haver uma discussão séria sobre assuntos securitários, mesmo quando um dos Estados-membros é atacado (ECFR, 2015). Embora estes ataques tenham realçado que os passos dados desde o Tratado de Maastricht¹⁰ não foram suficientes, um dos efeitos foi questionar o Acordo de Schengen colocando-se em causa o controlo quer das fronteiras internas quer da fronteira exterior comum. Só recentemente é que começou a haver uma evolução no sentido de se combater as falhas tentando aumentar a partilha de informação entre Estados-membros, garantir um melhor controlo

9 Missões de Petersberg. Apesar de estarem integradas na PCSD da UE, têm origem numa outra organização, a União da Europa Ocidental. Viram o seu âmbito ampliado com o Tratado de Lisboa (2007), para lidar com o combate ao terrorismo incluindo o apoio a países extracomunitários, para esse efeito, dentro dos seus territórios.

10 A origem das estruturas securitárias que hoje existem remonta ao Tratado de Maastricht (1992), altura em que se começaram a tomar alguns passos no sentido de haver cooperação em assuntos de defesa e segurança, e estão refletidas num dos seus três pilares, a PESC.

fronteiriço (com especial atenção às fronteiras mais expostas), uma melhor coordenação com agências de segurança (Interpol, Europol e Frontex), e o registo sistemático de todos os migrantes de países terceiros que entrem na área Schengen (European Council, 2015).

A adaptação a esta nova realidade tem em conta outra grande preocupação, dar resposta ao encorajamento de simpatizantes que residem nos países da UE, por parte de organizações terroristas, para executarem atentados. “Esta tática foi oficialmente adotada pela Al Qaeda na sequência da morte de Osama Bin Laden em 2011, muito antes da cisão dos movimentos jihadistas de terrorismo” (Europol, 2016).

Mas o combate ao terrorismo não tem sido feito apenas pelo controlo de fronteiras e reforços de medidas securitárias internas. Em 2010 a UE adotou o Acordo TFTP, em associação com os EUA (EUR-Lex, 2010), que visa reduzir o financiamento de organizações terroristas, monitorizando transações financeiras. A união também tem participado em ações de tentativa de resolução do conflito na Síria, de forma a controlar o fluxo de migrações e os problemas securitários com eles relacionados. Faz parte¹¹ de uma coligação global liderada pelos EUA contra o EI (US Department of State, 2014), legitimada pela resolução 2170 do CS da ONU (UN, 2014), que à semelhança da intervenção na Líbia, até agora não ajudou a por um fim ao conflito ou impedir a deslocação de pessoas (Taylor, 2015).

Contudo, o estudo de migrações e o de terrorismo são duas áreas distintas. Embora exista bastante literatura sobre ambos, não existe investigação que ligue estes fenómenos. Porém, e apesar de ser discutível e um tema sensível, devido às questões éticas sobre o tratamento dos migrantes, estes dois campos de investigação podem ser correlacionados. A ONU estabeleceu essa relação quando a 24 de dezembro de 2015, o Secretário-geral apresentou o Plano para Prevenir o Extremismo Violento, no qual foi feita a ligação entre este tipo de extremismo e a forma como conduz ao terrorismo e à atual crise migratória. “Milhões de pessoas fugiram do território controlado por terroristas e grupos extremistas violentos. Os fluxos migratórios têm aumentado tanto de e para as zonas de conflito, envolvendo aqueles que procuram segurança e aqueles atraídos para o conflito como combatentes terroristas estrangeiros, desestabilizando ainda mais as regiões em causa” (UN, 2015).

A migração, conforme visto anteriormente, pode ser fruto de diversos motivos, entre os quais, instabilidade política, económica, alterações climáticas, conflitos violentos e reunificação familiar. Mas, existe também uma relação causal, entre emigração e deslocação interna (migração forçada) e o terrorismo por parte de atores não estatais, sobretudo devido ao aumento de ataques terroristas e muitas vezes letais, nos países de origem. “Quanto mais incidente de terrorismo e maior a sua letalidade, maior o fluxo de emigração a partir de um país afetado, é o que se tem observado” (Schmid, 2016). Tome-se por exemplo as três maiores nacionalidades requentes de asilo na Europa: Síria, Afeganistão e Iraque.

11 Os países da UE mantêm a sua soberania em matéria de defesa, dessa forma, apesar de a UE fazer parte da coligação com os EUA, há Estados da união que optaram por não intervir.

O EI defende a *Hijrah*¹², migração para o Califado, um dever por parte de todos os muçulmanos para se juntarem à causa, facto que tem atraído muitos jovens de diásporas ocidentais, a migrarem para a Síria, como combatentes estrangeiros. Em menor percentagem, e por via de redes de contrabando de migrantes, o EI também se serve do fluxo migratório para retornar combatentes estrangeiros para o Ocidente, nomeadamente para a Europa. Associado ao EI, o Boko Haram, serve-se do rapto de muitos migrantes económicos, sobretudo mulheres e crianças não só para escravidão, como também para as suas fileiras (Reuters, 2015).

O corolário sem precedentes do número de chegadas às fronteiras externas da UE, veio relevar outro problema que pode ser identificado na questão: “a ameaça de atividades terroristas e os seus métodos de entrada na UE têm sido muito discutidos durante o ano passado devido aos vários incidentes ocorridos em 2014 e 2015” (Frontex, 2016). Além de ser imprescindível uma verificação e classificação, de modo a oferecer uma proteção internacional, quando necessário, igualmente a falta de uma verificação e confirmação de identidade prende-se à identificação de um potencial risco para a segurança interna. Deste modo, o controlo da migração é um mecanismo amplamente utilizado para contenção do terrorismo, sobretudo pós os ataques de 11 de setembro e os diversos ataques terroristas em solo europeu; não obstante acaba por promover indiretamente apreensão, xenofobia e inospitalidade sobre os requerentes de asilo.

Existe uma outra questão que poderá num futuro próximo, revelar-se pertinente, e por isso não deixa de ser uma preocupação, o recrutamento de refugiados em campos de acolhimento. É difícil de corroborar, pois não existem dados e documentação, contudo, os refugiados são um alvo fácil, muitos estão emocionalmente fragilizados (logo são facilmente manipulados), sentem-se socialmente desenquadrados e insatisfeitos com as condições em que vivem, semelhante ao recrutamento de emigrantes de diásporas ocidentais, de segunda e terceira geração, que experienciam “crises de identidade”, situações exploradas pelos recrutadores jihadistas que oferecem uma nova perspetiva do Mundo (ideologia atraente) e uma nova e forte identidade espiritual (Zelin, 2015).

Inevitavelmente, não pode ser negada outra situação que ocorre por via de grandes fluxos migratórios, o surgimento de minorias étnicas dentro dos Estados acolhedores. Seja de forma temporária ou permanente, é irrefutável que surjam pequenas comunidades distintas em termos culturais, linguísticos, ou inclusive religiosas e/ou raciais. E essas congregações podem promover perturbações clássicas de segurança, como conflitos e outras formas de violência, que já ocorrem por vezes nos Estados, mesmo entre nacionais, e que podem provocar perturbações securitárias, no sentido mais amplo do conceito, ligadas à estabilidade socioeconómica e mesmo política do país.

12 *Hijrah*, termo para migração, a sua origem e simbologia para o Islão, remota ao Profeta Maomé e à sua migração de Meca para Medina, em 622 a.C. para fugir da perseguição.

6. Emergência do Populismo/Nacionalismo

“O fornecimento de alimentos, água e abrigo a esta nova vaga de migrantes constitui uma enorme pressão sobre os recursos de alguns Estados-membros da UE, como é o caso da Grécia e Itália, países onde chega a grande maioria dos migrantes que entra pela primeira vez na UE. Muitos pretendem alcançar posteriormente outros países da UE, como a Alemanha ou a Suécia” (European Commission, 2016). Esta situação tem exposto uma nova realidade, desafiante, nos Estados-membros acolhedores.

Ainda assombrados pela crise financeira de 2008, com falência de bancos nacionais, pedidos de ajuda externa, altas taxas de desemprego e nível de pobreza elevado, muitos dos Estados-membros têm sofrido com flutuações políticas, também derivado ao impacto que esta nova imigração tem causado nas estruturas de cada país e que cada vez mais coloca em risco o projeto desenhado por Jean Monet e apresentado por Robert Schuman. Estas flutuações políticas são fruto do ressurgimento de populismos de direita que estão em ascensão um pouco por toda a Europa, desafiando os partidos tradicionais, como forma de oposição a esta imigração e resultado do sentimento de insegurança.

A grande questão, ou o problema por detrás do populismo hoje, é exatamente o mesmo que ocorreu nos anos 30, xenofobia, racismo, que podem derivar em crimes de ódio e aumento de violência. Este tipo de sentimento, ampliado pelos partidos populistas de direita que têm ganho cada vez mais força e influência, é uma preocupação da Europol. Há também estudos que demonstram que, nas regiões que têm uma forte presença de partidos políticos extremistas, se verifica uma maior ocorrência de crimes de ódio (especialmente após manifestações anti-imigração) (Benček e Martin, 2016). O populismo, enquanto ideologia política, alimenta-se do descontentamento popular, dos medos e receios que emergem com a chegada destas pessoas.

Tome-se por exemplo, o Partido da Liberdade da Áustria (FPÖ), que defende que os padrões de vida dos austríacos devem ser mantidos e que se os imigrantes não estiverem dispostos a integrar-se nessas condições devem ser expulsos. O ATAKA, partido búlgaro, combina nacionalismo com populismo, sendo que o cerne do seu discurso está nas minorias étnicas e religiosas que habitam no país, como turcos e muçulmanos. O Úsvit – Národní Koalice, partido da República Checa, é mais um exemplo eurocético, anti-islâmico e anti-imigração (Dennison e Pardijs, 2016).

Viktor Orbán, primeiro-ministro da Hungria, foi um dos primeiros líderes europeus a fechar as fronteiras à nova vaga de migrantes. Sempre com uma postura xenófoba, intitulou os migrantes de “veneno” (The Guardian, 2016), durante um discurso, reforçando a ideia que os migrantes não são necessários e que esta nova vaga combinada com a política de migração da UE, colocaria em risco a segurança do próprio país, permitindo a entrada de terrorismo, crimes vários, antissemitismo e homofobia.

No dia 2 de outubro de 2016, Orbán realizou um referendo onde colocou a seguinte questão: “você quer que a União Europeia seja capaz de obrigar o realojamento de cidadãos não húngaros na Hungria, mesmo sem a aprovação do [parlamento húngaro]?” Diversos medos foram projetados, sobre refugiados do Médio Oriente, que são descritos como “uma ameaça tanto civilizacional como quase militar”. Orbán, para reforçar a sua

ideia por detrás do referendo tentou convencer os cidadãos húngaros, e criar um efeito repulsor sobre os muçulmanos, servindo-se de propaganda como “a sobrevivência a longo prazo da nação está em jogo”, e que “a unidade do país só pode ser preservada pelo referendo” (Mueller, 2016). O resultado desse referendo foi favorável a Orbán com 98% dos eleitores a votarem a favor da rejeição das quotas impostas pela UE para acolhimento de migrantes, mas não tendo conseguido obter o quórum mínimo de 50% do eleitorado, este não teve qualquer validade jurídica. Ainda assim Orbán pretende alterar a Constituição húngara de forma a refletir o resultado do referendo (The Economist, 2016).

Quando o exemplo vem de cima, seja por discurso, declaração ou ação, é mais um ingrediente que vem inflamar e em simultâneo reforçar as ideias preconcebidas existentes nas comunidades nacionais, comprometendo a promoção de um espírito de solidariedade, cooperação e integração. A violência, contra migrantes, é um dos efeitos *spillover* da retórica populista.

7. Conclusão

O dilema europeu de Segurança face ao desafio da presente crise migratória, que já remonta a 2011, é complexo, e composto por imensas questões para as quais não existe um certo ou errado. As questões securitárias são multidimensionais, tanto se colocam ao nível interno da UE, como ao nível externo, abrangendo não só as fronteiras, como os países vizinhos e as regiões de origem e trânsito do fluxo de migrantes.

Em termos da dimensão externa, são identificados sérios problemas, conflitos regionais violentos, o crime organizado, grupos extremistas, que são parte do motivo deste fluxo. Na mesma ordem, como fonte de rendimento oportunista, identificam-se redes de contrabando, que além de contribuírem largamente para o aumento do número de mortes de migrantes irregulares, podem também estar intrinsecamente relacionadas com grupos terroristas, ao ser um veículo para a deslocação de criminosos para dentro do seio do espaço europeu.

Respeitantes à dimensão interna, as questões securitárias prendem-se com o funcionamento da segurança e defesa do projeto europeu. Em termos económicos o projeto iniciado em 1957, serviu para colocar um fim aos conflitos entre Estados europeus, e sempre fluiu de tratado para tratado. Porém referente a questões do foro político, como a política de asilo comum, o Regulamento de Dublin, a PCSD e inclusive a troca e partilha de informações entre agências, o cenário é completamente diferente. A ineficácia da UE para lidar com este tipo de desafios está relacionada com o seu processo de construção. O método de integração funcionalista embora extremamente eficaz em questões económicas e financeiras, não se aplica a áreas que estão tipicamente na esfera de soberania dos Estados como a defesa e a segurança. Como consequência, os Estados-membros não chegam a um entendimento geral, apesar das diretrizes e obrigações legais serem indiscutivelmente iguais para todos.

A par destas dimensões, é necessário expor a questão da segurança humana. É certo que os Estados-membros não chegam a um consenso, nem todos partilham da visão

mais kantiana da Europa, prova disso tem sido o ressurgimento de populismos e nacionalismos reacionários ao acolhimento dos migrantes e refugiados. Outra nota dentro da linha de pensamento da segurança humana passa pela desconexão entre o Direito Internacional e o comportamento da UE. A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, apesar de ser um instrumento não vinculativo, consagra o direito de todos os indivíduos circular livremente, bem como o direito de abandonar o país, seja este o seu país de origem ou não, tal como, o direito de toda a pessoa sujeita a perseguição procurar e de beneficiar de asilo em outros países. No entanto tal não se verifica no seio da UE, pois se assim fosse não se assistia a acordos para estipular quotas, nem fundos para conter na Turquia a maioria dos migrantes. Estaremos perante um retrocesso no conceito mais amplo de segurança?

Referências

- ACNUR, 1951. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1.
- ACNUR, 1984. *Declaração de Cartagena*. Disponível em http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.
- ACNUR, n.d. *Fridtjof Nansen*. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/premio-nansen/fridtjof-nansen/>.
- Ajami, F., 2012. The Arab Spring at One – A Year of Living Dangerously. *Foreign Affairs*, 91(2), pp. 94-96.
- Amnistia Internacional, 2015. *Aumento drástico das mortes no Mediterrâneo impele a Europa a agir*. Disponível em <http://amnistia.pt/index.php/o-que-fazemos/as-nossas-campanhas/refugiados/2015-09-14-16-44-02/2042-2015-04-21-09-25-59>.
- Anderson, L., 2012. Demystifying the Arab Spring. *Foreign Affairs*, 90(3), pp. 2-7.
- Benček, D., Martin, C., 2016. *Explaining hate crimes against refugees in Germany: Regional spill-overs or local determinants?* Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Disponível em https://www.cpig.uni-kiel.de/de/aktuelles/Regional_spill-overs.pdf.
- Dennison, S., Pardijs, D., 2016. *The World According to Europe's Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power*. European Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_181_-_THE_WORLD_ACCORDING_TO_EUROPE'S_INSURGENT_PARTIES_NEW.pdf.
- ECFR, 2015. *Article 42.7: An explainer*. Disponível em http://www.ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019.
- Engelbrekt, K.; Mohlin, M. e Wagnsson, C., eds., 2014. *The NATO Intervention in Libya – Lessons Learned from the Campaign*. New York: Routledge
- EUR-Lex, 1990. *Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias – Convenção de Dublin*. Disponível em [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:41997A0819(01)).

- EUR-Lex, 2003. *Regulamento Dublin II*. Disponível em <http://EUR-Lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:l33153>.
- EUR-Lex, 2010. *Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program*. Disponível em [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22010A0113\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22010A0113(01)).
- EUR-Lex, 2013. *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council*. Disponível em: <http://EUR-Lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R0604>.
- EUR-Lex, 2014. *Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo*. Disponível em <http://EUR-Lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=URISERV:j10022>.
- European Commission, 2016. *Implementing the EU-Turkey Statement*. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm.
- European Commission, 2015. *Identification of applicants (EURODAC)*. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index_en.htm.
- European Commission, 2016. *A UE e a crise dos refugiados*. Disponível em https://ec.europa.eu/portugal/news/eu-refugee-crisis_en.
- European Commission, 2016. *Asylum quarterly report*. Disponível em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.
- European Commission, 2016. *Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf.
- European Commission, 2016. *First time asylum applicants in the EU-28 by citizenship, Q1 2015 – Q1 2016*. Disponível em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship_Q1_2015_%E2%80%93_Q1_2016.png.
- European Commission, 2016. *Proposal for a Regulations of the European Parliament and of the Council*. Disponível: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin-reform_proposal_en.pdf.
- European Council, 2015. *Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism*. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20EU%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20Counter-Terrorism.
- Europol, 2016. *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*. Disponível em https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_tesat_2016.pdf.

- Europol, 2016. *Europol-INTERPOL Report on Migrant Smuggling Networks*. Disponível em https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/ep-ip_report_executive_summary.pdf.
- Fidlis, A.T., 2012. *Roots of Alawite-Sunni Rivalry in Syria*. Disponível em <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/roots-alawite-sunni-rivalry-syria>.
- Haykel, B., 2006. *The Enemy of My Enemy is Still My Enemy*. Disponível em http://www.nytimes.com/ref/opinion/26haykel.html?_r=0.
- Human Rights Watch, 2012. *World Report 2012: Libya – Events of 2011*. <https://www.hrw.org/world-report/2012/country-chapters/libya>.
- IOM, 2016. *Iraq Mission – Displacement Tracking Matrix (DTM)*. Disponível em <http://iraqdtm.iom.int/IDPsML.aspx>.
- IOM, n.d. *Key Migration Terms*. Disponível em <https://www.iom.int/key-migration-terms>.
- Johnson, T., 2007. On the Edge of the Big Muddy: The Taliban Resurgence in Afghanistan. *China and Eurasia Forum Quarterly*, n°5, pp. 93-129.
- Kamrava, M., 2014. *Beyond the Arab Spring – The Evolving Ruling Bargain in the Middle East*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kelemen, D., 2015. *Europe's Hungary Problem: Viktor Orban Flouts the Union*. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2015-09-20/europes-hungary-problem>.
- Kuperman, A.J., 2013. Obama's Libya Debacle. *Foreign Affairs*, 94(2), pp. 72-74.
- Landinfo, 2016. *Libya: Militias, Tribes and Islamists*. Disponível em http://www.landinfo.no/asset/3025/1/3025_1.pdf.
- Laub, Z., 2016. *CFR Backgrounds – The Islamic State*. Disponível em: <http://www.cfr.org/iraq/islamic-state/p14811>.
- League of Nations, 1938. *Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany*. League of Nations Treaty Series, CXCI(4461).
- Lund, A., 2015. *The Political Geography of Syria's War: An Interview with Fabrice Balanche*. Disponível em <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=58875>.
- Machado, J.E.M., 2013. *Direito Internacional*. 4ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Mueller, J.W., 2016. *Hungary's Refugee Referendum Is a Referendum on Europe's Survival*. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2016/09/29/hungarys-refugee-referendum-is-a-referendum-on-europes-survival-orban-merkel-eu/>.
- OHCHR, n.d. *Protocol relating to the Status of Refugees*. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx>.
- OHCHR, n.d. *Universal Declaration of Human Rights*. Disponível em http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf – 8 Agosto 2016.
- ONU, n.d. *ACNUR explica significado de status de refugiado e migrante*. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acnur-explica-significado-de-status-de-refugiado-e-migrante/>.
- OUA, 1969. *Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África*. Disponível em http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_por.pdf.

- Parkes, R., 2015. *Migration and terrorism: the new frontiers for European Solidarity*. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_37_Article_222.pdf.
- Prashad, V., 2012. *Arab Spring, Libyan Winter*. Oakland: AK Press.
- Rashid, A., 2002. *Taliban – Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*. New York: I.B. Tauris Publishers.
- REUTERS, 2015. *Boko Haram kidnapped hundreds in northern Nigeria town: residents*. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-violence-nigeria-kidnapping-idUSKBN0MK22Y20150324>.
- Schmid, A.P., 2016. *Links between Terrorism and Migration: An Exploration*. Disponível em <https://www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/05/Alex-P.-Schmid-Links-between-Terrorism-and-Migration-1.pdf>.
- Sergie, M., 2015. *CFR Backgrounds: Boko Haram*. Disponível em <http://www.cfr.org/nigeria/boko-haram/p25739>.
- The Economist, 2016. Nigeria's Economy – Crude Tactics. *The Economist*, nº418, p. 39.
- The Economist, 2016. *Viktor Orban fails to win his referendum against migrants*. Disponível em <http://www.economist.com/news/europe/21708083-anti-refugee-publicity-ploy-falls-far-short-needed-turnout-viktor-orban-fails-win-his>.
- The Guardian, 2015. Bombing Syria may please allies, but will have little effect on Isis. Disponível em <https://www.theguardian.com/news/defence-and-security-blog/2015/dec/03/bombing-syria-may-please-allies-but-will-have-little-effect-on-isis>.
- The Meir Amit Intelligence and Information Center, 2015. *Updated security recommendations issued by ISIS to operatives travelling to Syria are designed to address preventive measures by European countries and Turkey. However, the flow of foreign fighters still continues*. Disponível em http://www.terrorism-info.org.il/Data/articles/Art_20790/E_047_15_1510761793.pdf.
- The World Bank, 2016. *Iraq's Economic Outlook- Spring 2016*. Disponível em <http://www.worldbank.org/en/country/iraq/publication/economic-outlook-spring-2016>.
- Tomé, L., 2015. Estado Islâmico percurso e alcance um ano depois da auto-proclamação do Califado. *JANUS.NET e-journal of International Relations*. Disponível em janus.net/pt_vol6_n1_art8.
- US Department of State, 2014. *The Global Coalition to Counter ISIL*. Disponível em <http://www.state.gov/s/seci/index.htm>.
- US Department of State, 2015. *2015 Trafficking in Persons Report*. Disponível em <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2015/243478.htm>.
- US Department of State, 2015. *Country Reports on Terrorism*. Disponível em <https://www.state.gov/documents/organization/258249.pdf>.
- UN – United Nations, 2011. *Resolution 1973 (2011)*. Disponível em [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)).
- UN – United Nations, 2014. *Security Council Adopts Resolution 2170 (2014) Condemning Gross, Widespread Abuse of Human Rights by Extremist Groups in Iraq, Syria*. Disponível em <http://www.un.org/press/en/2014/sc11520.doc.htm>.

- UN – United Nations, 2015. *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674.
- UNHCR, 2000. *The State of the World's Refugees 2000 – Fifty years of humanitarian action*. New York: Oxford University Press.
- UNHCR, 2016. *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*. Disponível em <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.
- UNODC, 2016. *Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes*. Disponível em <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>.
- UNODC, n.d. *Global Action against Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants*. Disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/glo-act/index.html>
- UNRIC, 2015. *Partes em Conflito na Síria em consultas com a ONU*. Disponível em <http://www.unric.org/pt/actualidade/31815-partes-em-conflito-na-siria-de-regresso-a-mesa-de-negociacoes-da-onu>.
- USIP – United States Institute of Peace, 2014. *Illicit Trafficking and Libya's Transition*. Disponível em <https://www.usip.org/sites/default/files/PW96-Illicit-Trafficking-and-Libyas-Transition.pdf>.
- USIP – United States Institute of Peace, 2015. *Religion and Conflict in Nigeria. Countdown to the 2015 Elections*. Disponível em <https://www.usip.org/sites/default/files/SR359-Religion-and-Conflict-in-Nigeria.pdf>.
- WDL, n.d. *Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados*. <https://www.wdl.org/pt/item/11580/>.
- Yahya, M., 2016. *Refugees and the Making of an Arab Regional Disorder*. Disponível em <http://carnegie-mec.org/2015/11/09/refugees-and-making-of-arab-regional-disorder/io8m>.
- Zelin, A., 2015. *Targeting Europe's Refugees Is Not the Answer*. Disponível em <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/targeting-europes-refugees-is-not-the-answer>.

Painel 6

**INFORMAÇÃO E SEGURANÇA NO
CIBERESPAÇO**

Ciberterrorismo e Infraestruturas Críticas: Modelos de Análise, Estratégia e *Intelligence*

Luís Ramos, Duarte Oliveira e Manuel Maria Vasconcelos

1. Introdução

Este artigo aborda a temática do ciberterrorismo tendo como intenção explorar as infraestruturas críticas¹, ou seja, aquelas que, sendo alvo de ataques, reduzam significativamente ou interrompam a sua capacidade de prestarem os serviços essenciais para os quais foram disponibilizadas às populações, e cuja interação com outras infraestruturas ou sistemas se verifique ser relevante. Por outro lado, coloca-se-nos a questão de como poderá Portugal assegurar os seus interesses estratégicos e defender-se eficazmente de ataques desta natureza?

Num primeiro momento de cariz metodológico, e assumindo a perspetiva de um estudo exploratório, definimos uma pergunta de partida, objetivos de pesquisa e operacionalizamos conceitos que permitem ancorar a nossa investigação num modelo de análise com uma base conceptual sólida e sustentada por perspetivas analíticas consagradas na literatura.

Seguidamente, analisamos a legislação e o enquadramento institucional onde se inserem o combate ao terrorismo e ao ciberterrorismo e a regulamentação da atuação das entidades que têm a responsabilidade de os combater. Elencamos as infraestruturas encarradas como críticas pela literatura consultada, introduzindo um modelo de análise e de atuação estratégica para a sua proteção e segurança que define os cenários perante os quais um país potencial alvo de ataques desta natureza se pode encontrar, e também, as modalidades de ação a implementar para lidar com estes. Continuamos com a situação atual portuguesa, introduzindo os atores que lidam com as infraestruturas críticas; identificando os riscos e ameaças com que se deparam os sectores considerados críticos, as metodologias de avaliação de risco que poderão ser adotadas e as abordagens e aproximações que o Estado poderá ter na coordenação e interação com os operadores dessas infraestruturas.

Finalizamos com uma abordagem do contributo relevante que as Informações Estratégicas (*Intelligence*) e a Teoria Geral da Estratégia poderão ter para o sucesso de estratégias de atuação eficazes nesta problemática e apresentamos algumas breves conclusões.

1 O conceito de infraestrutura crítica será operacionalizado posteriormente em “Conceitos Operacionais Específicos”.

2. Objetivos de Investigação

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) define “os aspetos fundamentais da estratégia global adotada pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional” (IDN, 2013).

Decorre da sua brochura de apresentação e da sua separata, que a Estratégia Nacional se desenvolve em três “vetores e linhas de ação estratégica nacional” (ou objetivos): “Exercer soberania, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional”, “Responder às vulnerabilidades nacionais” e “Valorizar os recursos e as oportunidades nacionais”, que se subdividem em políticas, que, por sua vez, se subdividem em estratégias. No respeitante ao primeiro objetivo, destaca-se a política, n.º 55 “Responder às ameaças e riscos”, que se detalha nas estratégias, n.º 35 “Responder eficazmente à ameaça de redes terroristas: desenvolver uma estratégia nacional e integrada (...) de informações policiais e militares (...) implementação de um Programa Nacional de Proteção de Infraestruturas Críticas”; e n.º 38 “Combater a cibercriminalidade: garantir a proteção das infraestruturas de informação críticas através da criação de um Sistema de Proteção da Infraestrutura de Informação Nacional, definir uma Estratégia Nacional de Cibersegurança; montar a estrutura responsável pela cibersegurança, sensibilizar os operadores públicos e privados para a natureza crítica da segurança informática” (Governo de Portugal, 2013). Será, essencialmente, sobre estas duas últimas estratégias que incidirá a nossa investigação.

Destarte, o nosso objetivo geral consiste em enquadrar as ameaças e os riscos com origem no ciberterrorismo a que as infraestruturas críticas portuguesas estão sujeitas, confrontando-as com os mecanismos de resposta disponíveis e obtíveis para as atenuar ou neutralizar.

Consideram-se como objetivos específicos: (i) operacionalizar os conceitos genéricos e específicos necessários à compreensão da temática em estudo; (ii) enquadrar esta temática à luz da legislação vigente comunitária e nacional; (iii) apresentar e analisar alguns modelos de prevenção e de intervenção para a proteção de infraestruturas críticas, com ênfase na energia e nas telecomunicações; (iv) relacionar esta temática com as Informações Estratégicas e a Teoria da Estratégia.

3. Conceitos Operacionais

Fazemos uma divisão entre conceitos operacionais genéricos e conceitos operacionais específicos. Para os primeiros, acedemos à vasta literatura publicada pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN) e a autores que com este colaboram, tendo em atenção que um dos elementos de trabalho referenciais e ponto de partida para a nossa investigação é, como referimos, o CEDN. Para o segundo grupo de conceitos, mais próximos da problemática concreta a abordar, recorreremos a organizações internacionais ou a legislação como ponto de partida, na busca de uma maior unanimidade.

4. Conceitos Operacionais Genéricos

Segurança Nacional “(...) é a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência

e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (IDN, 2013, p. 21).

A Defesa Nacional “(...) é o conjunto de medidas, tanto de caráter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente integradas e coordenadas e desenvolvidas global e sectorialmente, permitam reforçar as potencialidades da nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaças que, direta ou indiretamente, possam por em causa a Segurança Nacional” (IDN, 2013, p. 21).

É essencial distinguir ameaça de risco, conceitos que muitas vezes se confundem. Pezarat Correia (2010, p. 38) considera que:

“A diferença fundamental entre ameaça e risco é que a primeira pressupõe uma intenção consciente de um outro racional que pode, portanto, ser previsível ou, no mínimo interpretável. O risco compreende o leque das ameaças mas, para além destas, inclui também fenómenos com origem em entidades não racionais (...) que podem ser originadas ou agravadas pela ação do homem mas que, por definição, porque são naturais, escapam à responsabilidade humana”.

Finalizando a distinção que efetua diz-nos: “estes riscos que não são ameaças não são suscetíveis de ser enfrentados pela estratégia (...), mas apenas por planeamentos” (p. 38).

5. Conceitos Operacionais Específicos

O Conselho de Segurança das Nações Unidas define terrorismo como: “(...) that criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature” (UNSC, 2004).

Relativamente ao ciberterrorismo, entendemo-lo de forma resumida como “the use of internet for terrorist purposes” (Council of Europe, 2016). Numa aceção mais alargada, Bravo (2010, p. 4) cita Ronczkowsky (2007): “Cyberterrorism – the use of computer resources to intimidate and infiltrate public, private, and government computer-based infrastructures through the use of viruses or code breaking in an attempt to disrupt service, or destroy, or compromise data”. Este autor considera o ciberterrorismo em termos de nível de escalamento e de espectro do ciberconflito como inferior à ciberguerra e superior ao cibercrime, mas associado a níveis elevados de intenções disruptivas e de capacidades técnicas da parte de quem os pratica.

Um ciberataque “generally refers to the deliberate exploitation of computer networks as a means to launch an attack. Such attacks are typically intended to disrupt the proper

functioning of targets, such as computer systems, servers or underlying infrastructure, through the use of hacking, advanced persistent threat techniques, computer viruses, malware, phlooding or other means of unauthorized or malicious access. Cyberattacks may bear the characteristics of an act of terrorism, including the fundamental desire to instill fear in furtherance of political or social objectives” (UNODC, 2012).

Infraestrutura Crítica “é a componente, sistema ou parte deste situado em território nacional que é essencial para a manutenção das funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções”; conforme o Decreto-Lei n.º 62/2011 e adotada por Macedo (2016, p. 120).

6. Metodologia

Assumimos este trabalho como um estudo exploratório², ao situarmo-nos numa temática que começámos a abordar recentemente, à qual associamos o contributo das Informações Estratégicas e da Teoria da Estratégia, numa perspetiva abrangente e que nos seja útil em trabalhos futuros. Através da leitura e da análise das perspetivas dos vários autores consultados, construiremos um modelo analítico que nos ajude a cumprir os objetivos propostos e a responder à pergunta de partida; conduzindo-nos a conclusões próprias e a deduzirmos algum tipo de argumentação e eventuais hipóteses.

Recorremos a uma metodologia essencialmente qualitativa e dedutiva, efetuando-se uma triangulação da informação sempre que possível. As fontes utilizadas são abertas, predominantemente primárias, com apoio de literatura especializada e de documentos estruturantes, na sua maioria juridicamente vinculativos, provenientes de Instituições Supragovernamentais Internacionais, da União Europeia e do Governo de Portugal. É de notar, dada a sensibilidade desta temática, que existe informação proveniente de fontes fechadas que poderia ser útil para uma melhor compreensão das ameaças identificadas e dos mecanismos de resposta correspondentes, à qual não acedemos.

7. Pergunta de Partida

Quais são as principais ameaças e riscos com origem no ciberterrorismo a que as infraestruturas críticas portuguesas estão sujeitas e quais os mecanismos de resposta disponíveis e alcançáveis para as atenuar ou neutralizar?

8. Perspetivas de Análise

Sendo os autores estudiosos nas áreas da Estratégia, impõe-se uma análise à problemática tratada nessa perspetiva. Assim, e tal como nos revela o general Abel Cabral Couto (2002, p. 19):

2 Aproximando-se de um *estudo do caso* no qual, segundo Sousa Lara (2015, p. 130), “um único tema é objeto de descrição sem que se estabeleça qualquer *comparação*, nem se verifique nenhuma hipótese pré-estabelecida. Trata-se, normalmente, de um estudo exploratório que visa levantar hipótese para futuros estudos e permitir estabelecer as variáveis mais importantes”.

“O cerne da Estratégia reside (...) na combinação de meios com objetivos em oposição, ou no mínimo, em concorrência, face a um Outro, situação geradora de ameaças que contrariam a ação empreendida, que têm de ser superadas, num jogo sucessivo de decisões intercondicionadas, de ação e reação, de paradas e respostas e que só termina com a definição de um vencedor/vencido ou com um compromisso/negociação”.

No caso do ciberterrorismo, confrontam-se os interesses dos Estados ou das organizações que servem as comunidades com os interesses dos terroristas, indivíduos ou organizações que querem, de algum modo, perturbar o bem-estar e segurança daquelas. Um processo estratégico deste tipo terá uma natureza disjuntiva e de conflito, isto é, na “visão mais global e radical de divergência de objetivos” (Ribeiro, 2010, p. 206), em que se procura, através da destruição ou do domínio, que um dos atores se submeta aos interesses do outro.

Ao estudarmos o impacto de ações ciberterroristas sobre as infraestruturas críticas para o bem-estar e segurança de uma Sociedade, uma abordagem teórica realista – mais objetiva, pragmática e racional que idealista e “a mais influente no campo das RI e em particular no campo da segurança” (Reis, 2016, p. 20) – impõe-se, pois estarão em causa interesses estratégicos vitais e a estrutura de um Estado, as *high politics*, focadas essencialmente nas questões de lei e ordem e de guerra e paz (Lake, 2013).

Reis (2016), recorrendo às obras de Morgenthau e Waltz, considera que o realismo se centra na sobrevivência dos Estados num mundo anárquico e apenas possível em função do seu poder relativo. Enquadrando-se as questões de segurança e de combate ao terrorismo nos conflitos assimétricos, em que um dos atores não é um Estado, será possível questionar se estes conceitos “essencialmente desenvolvidos para conflitos convencionais entre Estados” (Idem, p. 20) poderão ser adequados a uma análise realista? Poderá assumir-se a possibilidade de uma vitória estratégica de um ator mais fraco – onde as organizações terroristas à partida se incluem – face a um ator mais forte é uma “anomalia” (Idem, p. 19), pela via da tomada do poder ou desestabilização de Estados fortes e organizados?

Em face destas questões, interessará abordar outras aproximações. Embora mantenha, tal como o realismo, uma abordagem objetivista e estrutural do ponto de vista metodológico (Carlsnaes, 2013), o institucionalismo liberal assenta numa visão otimista da Humanidade e na possibilidade de, através de acordos, da ação de instituições internacionais e do desenvolvimento de relações comerciais e económicas, ser possível evitar guerras e conflitos, fomentando interdependências entre os Estados (Dias e Samões, 2016). Assim, a construção de acordos e a cooperação entre Estados e instituições para um bem comum serão possíveis; e, através da cooperação e da partilha entre atores empenhados no bem-estar e na segurança das comunidades será mais fácil derrotar quem contra estas atenta (Mendes, 2014).

As teorias construtivistas, ontologicamente mais individualistas e metodologicamente mais interpretativistas, (Carlsnaes, 2013) situam-se na procura de uma perspetiva das culturas, identidades, motivações e vivências sociais dos atores em confronto (Chckel, 2008).

O construtivismo centra o seu estudo nos dilemas e comunidades de segurança, equilíbrio de ameaças e paz democrática e nos seus atos discursivos/narrativas (Seabra, 2016). Esta abordagem permitiu que debates teóricos no campo da segurança se afastassem da perspectiva militar norte-americana, trazendo-os para o palco europeu e para o debate entre securitização – considerar várias situações/eventos como ameaças e consequentemente cair em “políticas de pânico” – e “dessecuritização” – procurando estabelecer limites ao conceito anterior –, nomeadamente no seio da Escola de Copenhaga, ajudando a melhor explicar como o mundo se tornou no que é (Adler, 2013), e não tanto a mudá-lo, como poderão pretender as duas outras escolas abordadas (Seabra, 2016).

Acrescentamos, numa perspetiva pragmática, que a abordagem construtivista poderá ser utilizada pelos serviços de *intelligence* para melhor conhecer o contrário, as suas motivações e intenções, e assim procurar antecipar as suas movimentações e surpreendê-lo.

9. Desenvolvimento

10. Enquadramento Legal e Institucional

O CEDN de 2013³ enquadra esta problemática, inserindo-a e relacionando-a com a envolvente de segurança e defesa nacional e internacional. Contudo, numa perspetiva mais abrangente, torna-se necessário analisar a legislação em vigor.

O documento principal e mais atual (7 de Fevereiro de 2013) no que concerne à estratégia da UE para a cibersegurança intitula-se “Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido” (Comissão Europeia, 2013) e considera cinco prioridades estratégicas:

“Garantir a resiliência do ciberespaço, reduzir drasticamente a cibercriminalidade, desenvolver a política e as capacidades no domínio da ciberdefesa no quadro da política comum de segurança e defesa (PCSD), desenvolver os recursos industriais e tecnológicos para a cibersegurança e estabelecer uma política internacional coerente em matéria de ciberespaço para a União Europeia e promover os valores fundamentais da UE” (Comissão Europeia, 2013).

Relativamente à proteção de infraestruturas críticas, a situação é mais complexa, pois existe um documento de base, de 12 de dezembro de 2006, intitulado *European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)* (Commission of the European Communities, 2006), ao qual se junta a Diretiva n.º 114 do Conselho Europeu, de 8 de dezembro de 2008, *On the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection* (Council of the European Union, 2008) que estabelece procedimentos para a identificação das Infraestruturas Críticas Europeias e uma aproximação comum para a necessidade de aumentar a sua proteção, mas que se aplica apenas aos sectores da energia e dos transportes. O EPCIP foi revisto em junho de 2012 (European Commission, 2012) e o documento mais atual *Commission Staff Working Document on a new approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection: Making European*

3 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril.

Critical Infrastructures more secure, data de 28 de agosto de 2013 (European Commission, 2013):

“(...) sets out a revised and more practical implementation of activities under the three main work streams – prevention, preparedness and response. The new approach aims at building common tools and a common approach in the EU to critical infrastructure protection and resilience, taking better account of interdependencies” (European Commission, 2016).

No âmbito da legislação nacional destacam-se a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo⁴ e Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço⁵.

A primeira constitui-se como “instrumento primordial da luta contra um fenómeno de extrema gravidade para o Estado de Direito democrático e cada vez mais deslocado e dotado de complexos meios tecnológicos, potenciando as sinergias no seu combate e impondo permanente avaliação à natureza do fenómeno” (Governo de Portugal, 2015a, p. 1022 (2)). Esta estratégia procura mobilizar, coordenar e fazer cooperar todas as entidades com responsabilidades nessa área e assenta em objetivos estratégicos que se concretizam em várias linhas de ação a implementar pelos envolvidos, coordenados pela Unidade de Coordenação Antiterrorismo. Será necessário consciencializar e promover a cooperação entre operadores públicos e privados para a natureza crítica da segurança informática, desenvolver o Plano de Ação para a Proteção e Aumento da Resiliência das Infraestruturas Críticas Nacionais e também implementar o Plano de Ação Nacional para a Proteção contra as Ciberameaças, integrado numa estratégia nacional de cibersegurança.

A segunda “funda-se no compromisso de aprofundar a segurança das redes e da informação, como forma de garantir a proteção e defesa das infraestruturas críticas e dos serviços vitais de informação, e potenciar uma utilização livre, segura e eficiente do ciberespaço” (Governo de Portugal, 2015b, p. 3738). “Alicerça-se” nos pilares da subsidiariedade, complementaridade, cooperação, proporcionalidade e sensibilização; em quatro objetivos estratégicos relacionados com a utilização alargada, consciente e segura do ciberespaço, das infraestruturas críticas e serviços vitais nacionais; e em seis eixos de ação “enformados em medidas concretas e respetivas linhas de ação, destinadas a reforçar o potencial estratégico nacional no ciberespaço” (Idem, p. 3739). Destaca-se o papel do Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS) como autoridade nacional coordenadora competente, a ênfase na obtenção de informações, na antecipação e deteção de ameaças e na criação das contramedidas necessárias e a obrigação de comunicação de incidentes pelos operadores.

Compete à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) como atual detentora das atribuições do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) identificar e classificar as infraestruturas críticas nacionais; analisar e avaliar o risco associado à disfunção de infraestruturas críticas e estudar e difundir medidas eficientes para

4 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 de 19 de fevereiro.

5 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015 de 28 de maio.

reforço da sua proteção (ANPC, 2016) em parceria com o Gabinete do Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna (GSGSSI) e também com as autoridades congêneres espanholas – muito pela via da dependência ao nível das bacias hidrográficas –, sendo dada ênfase à elaboração e implementação de planos de segurança pelos diversos operadores públicos e privados⁶.

Deve notar-se que procurámos informação sobre riscos associados ao terrorismo e a infraestruturas críticas nos *websites* da REN-Redes Energéticas Nacionais S.A., EDP-Energias de Portugal S.A e ANACOM-Autoridade Nacional de Comunicações. No tocante à REN, encontra-se informação numa página generalista dedicada à gestão do risco analisado sobre o ponto de vista empresarial, na qual a saúde e a segurança são as mais críticas para a empresa, sem qualquer referência às infraestruturas e à sua criticidade ou segurança (REN, 2016a). A EDP disponibiliza informação ao nível do negócio da empresa, destacando “o Portal de Risco EDP, (...) que concentra informação relativa a identificação, análise, avaliação, medidas de mitigação e monitorização de riscos relevantes relacionados com as atividades do Grupo EDP, para além de permitir a sua divulgação transversal no seu universo de empresas” e os Riscos Operacionais “este é o grupo com a maior diversidade, englobando desde equipamentos e processos a falhas humanas, sem esquecer outras matérias como a prevenção e segurança” (EDP, 2016). A ANACOM tem uma subpágina dedicada à segurança das comunicações, na qual se destaca uma decisão recente que inicia um procedimento de elaboração de um Regulamento relativo à segurança e integridade das redes e serviços, incidindo sobre a “fixação de requisitos adicionais em matéria de segurança e integridade às empresas que oferecem redes de comunicações públicas (...) e a aprovação das medidas que definam as circunstâncias, o formato e os procedimentos aplicáveis às exigências de comunicação de violações de segurança ou perdas de integridade das redes.” (ANACOM, 2016a).

11. Modelos de Análise e Atuação Estratégica em Casos de Ciberataques contra Infraestruturas Críticas

O risco de ciberataques contra infraestruturas críticas tem vindo a crescer à medida que a interconectividade entre os vários sistemas se intensifica, agravando as suas vulnerabilidades. Nos EUA, as autoridades estão a reforçar as contramedidas contra intrusões hostis e chegam a ponderar uma resposta militar efetiva como resposta a um eventual ataque (Luttwak, 1999; Clad e Olsen, 2015).

Segundo os últimos autores, o governo dos EUA define 15 categorias de infraestruturas críticas sob risco de ciberataque ou de ataque NBQR (Nuclear, Biológico, Químico ou Radiológico): sistemas de abastecimento ou de tratamento de águas; transportes; hospitais e sistema de saúde; indústrias de defesa; indústrias de componentes críticos, alimentação e agricultura; superfícies comerciais; indústrias químicas; tecnologias de informa-

6 Competirá à Polícia Judiciária um papel importante neste processo através da Unidade Nacional Contra Terrorismo (UNCT), sobretudo pelas suas atribuições em termos de investigação criminal de práticas punidas com molduras penais elevadas. Todavia, a informação disponível no *website* desta polícia é extremamente escassa e praticamente irrelevante para a nossa investigação.

ção; comunicações; energia; serviços de emergência; barragens; serviços financeiros e edifícios governamentais.

Verifica-se que todas estas produzem bens ou serviços dificilmente substituíveis, que as consequências da redução ou mesmo interrupção da sua disponibilidade têm efeitos negativos e graves para as Sociedades (Macedo, 2016), e que a existência de uma grande interconetividade e interdependência entre si potencia que um ataque a uma infraestrutura se possa propagar a várias outras, num efeito de cascata (ENISA, 2014; Clad e Olsen, 2015).

Reis (2013, p. 14) considera que Portugal “deverá definir e rever periodicamente uma estratégia nacional de segurança para infraestruturas críticas (...) que incluem os sectores económicos estratégicos”: energia, refinação e petroquímica, água, comunicações e transportes, alimentação, saúde e medicação; “garantindo ao Estado a autoridade necessária na definição de reservas e serviços mínimos (...) a capacidade de protecção das capacidades fundamentais para a segurança e autonomia nacional nestes sectores”. Conclui que “uma estratégia nacional anti-terrorista mais ampla” baseada na prevenção e na aquisição de capacidade de resposta “pode ser fundamental para salvar muitas vidas e evitar males maiores”.

Lukasik, Goodman e Longhurst (2003) apresentam um modelo de análise estratégica composto por cinco fases de atuação, com o objetivo de identificar as infraestruturas e as interdependências que são críticas para a sobrevivência de um Estado e para o bem-estar social e económico das suas populações. Sabendo-se, de antemão, que uma defesa absoluta raramente se consegue, pois cada medida defensiva leva a uma contramedida dos atacantes, o que, por sua vez, leva a mais medidas defensivas, num movimento em espiral, torna-se essencial tomar ações defensivas eficazes e eficientes, com custos comportáveis e minimizáveis (Mesquita, 2013). Recomendam a implementação de uma estratégia defensiva que obrigue os atacantes a gastarem grandes quantias de dinheiro e a alocarem a estas actividades recursos em tal quantidade, que se sintam dissuadidos de realizarem ataques.

O modelo proposto consiste em: (i) tentar impedir atacantes potenciais, prevenindo-os; (ii) frustrar e prevenir danos em caso de ataque; (iii) limitar danos ao máximo, tendo em conta que o sucesso em prevenir e frustrar ataques não pode ser integralmente garantido; (iv) reconstituição, pelo defensor, da situação prévia ao ataque, limitando danos e (v) os defensores (e os atacantes) devem aprender com as suas experiências e implementar ações de melhoria contínua, num ambiente de mudanças e inovações tecnológicas constantes⁷.

7 Os autores propõem uma taxonomia de cinco objetivos estratégicos e doze opções de defesa estratégica, que se dividem e concretizam em vinte e oito objetivos táticos. Cada uma das doze opções estratégicas enunciadas identifica as tarefas a realizar e as competências a adquirir, para que seja possível atingir cada um dos objetivos táticos que as compõem. Consideram necessário averiguar a exequibilidade técnica do sistema e o seu tempo de vida até à data prevista de obsolescência em face dos avanços tecnológicos previsíveis; o custo da implementação face à intensidade das ameaças presentes e futuras; as implicações políticas de um processo desta natureza; a atribuição de responsabilidades e a formalização da respetiva

Para que um governo possa chegar a uma estratégia viável e de acordo com as suas necessidades técnicas, económicas e sociais, terá que identificar quais as infraestruturas nacionais a proteger e as interdependências entre as mesmas, não esquecendo que os atacantes procurarão sempre conseguir o máximo efeito, com o menor esforço e os menores riscos. As infraestruturas mais críticas poderão ser aquelas que não as com um maior valor intrínseco, mas sim aquelas com um maior número de relações de interdependência⁸, opinião que Viegas Nunes (2015, p. 121) partilha, acrescentando: “quanto mais crítico for o recurso, maior será a necessidade de assegurarmos a adoção das contramedidas necessárias para reduzir o nível do risco que se lhe encontra associado”.

Assim, e para este último, um recurso será tanto mais crítico quanto maior for a dependência existente em relação a si; isto é, se a cadeia de dependências a que estiver associado “produzir um efeito de dominó de consequências não previsíveis, em que a rotura de uma infraestrutura pode estender-se a outras de forma sequencial e quase imediata” (Nunes, 2015, p. 126). A finalidade desta análise é, portanto, “garantir a disponibilidade do recurso e evitar a possível rutura da infraestrutura crítica.” (Idem, p. 121).

Lukasik, Goodman e Longhurst (2003) sugerem quatro cenários genéricos de atuação, com base em duas variáveis: confiança em prevenir ou frustrar um ataque e capacidade para limitar danos:

- *Caso I* – Defesa Confiante: o Estado confia que será capaz de prevenir ou frustrar um ataque e também de limitar os seus danos. Foco em prevenir ou frustrar ataques, investir em capacidade de redução e limitação de danos, sobretudo nas áreas onde é mais difícil evitar e frustrar ataques e a defesa não é perfeita ou difícil de ser conseguida.
- *Caso II* – Reconstituição Ligeira: o Estado confia que será capaz de prevenir ou frustrar um ataque, mas terá dificuldade em limitar danos. Foco na prevenção e frustração, dividindo os recursos restantes entre as opções de reconstituição de infraestruturas após ataque de curto e de médio prazo.
- *Caso III* – Gestão do Conflito: o Estado não confia na sua capacidade de prevenção e de frustração de um ataque, mas confia na sua capacidade para limitar danos. Foco na limitação e redução de danos, mantendo as estruturas de prevenção mínimas, preparar a reconstituição. Mais recursos deverão ser alocados à reconstrução/reconstituição da situação prévia ao ataque.
- *Caso IV* – Reconstituição Pesada: o Estado não confia nas suas capacidades de prevenção e de frustração de um ataque, nem na de limitação de danos. Foco numa infraestrutura que possa ser reconstituída rapidamente. Implica alterar a infraestrutura para torná-la mais auto-suficiente a nível local, limitar elevadas integrações

cadeia de comando; a análise das interações necessárias com outros países; e, finalmente, um balanço entre as capacidades ofensivas e defensivas necessárias ao sucesso da implementação dessa estratégia (Lukasik, Goodman e Longhurst, 2003).

8 Macedo (2016) considera que o grau de vulnerabilidade de um sistema é sempre superior ao de componentes isolados sem ligações entre si e que as interdependências num sistema podem ser de vários tipos: físicas, geográficas, ciber ou informacionais e lógicas.

e minimizar interdependências, numa perspectiva de não propagação e de circunscrição de danos.

Estes autores sugerem três estratégias de actuação conforme o período de tempo que os Estados consideram até à efectivação ou concretização das ameaças. Treze anos após a elaboração deste modelo e em face da conjuntura actual, caracterizada pela existência de vários ataques com consequências graves, consideramos que estas ciberameaças podem efectivar-se a qualquer momento, pelo que a necessidade de actuação preventiva e de actualização dos sistemas de resposta terá que ser praticamente imediata. Nessas circunstâncias, preconizam o investimento nos mecanismos de resposta e na preparação de acções de longo prazo. Esta estratégia terá que ser formulada e implementada rapidamente, mas obriga também ao estudo e à monitorização das ameaças e vulnerabilidades ao longo do tempo.

Cumprida esta etapa e definido o cenário em que o Estado em causa actua, os autores propõem criar um plano nacional para implementar a modalidade de acção escolhida. Tal depende do grau de controlo/propriedade pública das infraestruturas críticas; da aceitação/aceitabilidade de mecanismos regulatórios para as infraestruturas consideradas críticas pelos seus proprietários/operadores/concessionários; e da complexidade dos mercados que fornecem os serviços e equipamentos necessários à implementação e funcionamento do sistema. Esta situação estará relativamente posta em causa em Portugal, na perspectiva de Macedo (2016, p. 125), que a considera “algo comprometida” pelo facto de muitas instituições privadas que gerem infraestruturas críticas não colaborarem entre si por razões concorrenciais, por ignorância, mas, sobretudo, porque “o operador (...)”, não estará muito disponível para investir em medidas adicionais que visem impedir incidentes de baixa probabilidade mas de elevado impacto (...), sem que isso lhe traga uma melhoria efetiva das suas operações” (Idem, p. 126).

Comparando esta afirmação com as constatações que efetuámos anteriormente, existirão evidências que a opinião deste autor poderá ter aderência à realidade portuguesa. Todavia, responsáveis das empresas aí citadas e de outros operadores afirmaram, em 2012, em conferência promovida pela consultora KPMG e a revista *Segurança e Defesa*, na presença da tutela, que dispunham de vários sistemas de gestão de risco para as infraestruturas críticas que controlam ou exploram; embora os resultados dessa conferência apontassem para uma situação pouco positiva, e não seja de excluir algum efeito de *marketing* (positivo para os operadores) em eventos desta natureza (Fonseca, 2012; Diário de Notícias, 2012).

Na opinião de Lukasik, Goodman e Longhurst (2003), a generalidade dos países encontrava-se, à data, entre os Casos II e IV: teriam sempre dificuldades em limitar danos, no caso de um ataque “bem-sucedido”. Tendo em conta a data em que este artigo foi escrito, torna-se necessário extrapolar para a situação presente, pois é possível que algumas situações se tenham alterado.

Assim, será sustentável validar a afirmação destes autores e frisar a necessidade de se saber reagir a um ataque, minimizando as suas consequências, apostando a montante na prevenção e na diminuição de interdependências, recordando que este ataque pode ser

lançado de qualquer parte do mundo (Macedo, 2016). Na perspectiva deste último, é necessário apostar com maior acutilância na resiliência das organizações e dos seus sistemas, isto é, na capacidade de reconstituição dos sistemas, pois a prevenção só seria mais eficaz se, citando Wildavsky, “conhecêssemos com um elevado grau de certeza o que prevenir” (Idem, p. 126), o que desperta para a importância da *intelligence*, assunto a abordar no ponto seguinte.

Concluindo, estes autores norte-americanos alertam para a necessidade de cooperação a nível internacional e de troca/partilha de experiências ao nível dos Estados e das grandes empresas, nas quais os operadores dos vários sistemas e tecnologias de informação têm um papel essencial para determinar procedimentos e processos de tomada de decisão, conseguindo-se assim economias de escala em termos de custos de prevenção e de reconstituição e também uma menor vulnerabilidade global.

Relativamente a Portugal, Viegas Nunes (2015), analisa as vulnerabilidades estruturais e funcionais das infraestruturas críticas nacionais, propondo um “Modelo de Interdependência das Infraestruturas Nacionais” que coloca no topo a REN, seguindo-se as redes de telecomunicações e depois, num mesmo patamar, os transportes, o sistema financeiro, a Defesa, a Proteção Civil e outras infraestruturas críticas, incluindo o Governo, o Sistema de Saúde e os serviços de distribuição de água. Refira-se a dependência estrutural de todas estas infraestruturas relativamente à energia elétrica e a dependência funcional face “às infraestruturas de informação que suportam o seu funcionamento” (Nunes, 2015, p. 120).

Analisando o risco associado às Infraestruturas Críticas Nacionais (ICN), o mesmo autor refere que “este resulta do efeito conjugado de três fatores importantes: dos recursos a proteger (alvos potenciais), da deteção das vulnerabilidades e das ameaças que, explorando os pontos fracos existentes, podem afetar os recursos que se pretendem proteger” (Idem, Ibidem).

Propõe um “Modelo Morfológico de Análise” (Idem, p. 147) que relaciona um conjunto de parâmetros associados ao Risco Social no Ciberespaço, que se resumem em três níveis: a vulnerabilidade dos recursos-alvo face à probabilidade de um ataque; o tipo de atores afetados e os efeitos do ataque face ao nível do ataque realizado, determinado pela capacidade dos agressores em concretizarem as suas intenções; e as dimensões/vetores de poder do Estado afetados por um ataque cibernético – importante ou mesmo estratégico – em função do seu poder disruptivo.

Viegas Nunes (2015) considera como parâmetros da complexidade do problema as dimensões/vetores de poder do Estado; as infraestruturas críticas atacadas; os efeitos das armas da guerra de informação, a probabilidade dos ataques e o tipo de actos hostis, que combina com a gama de variação de cada um destes. Para cada uma destas combinações, aponta a solução mais perigosa – aquela em que o Estado seria o ator social mais afetado – e a solução mais provável – aquela que mais provavelmente seria atacada e que constata ser a infraestrutura de telecomunicações –, concluindo que “a relação existente entre a sensibilidade a um ataque e o grau de dependência de determinado sistema/elemento (nó), permite desenvolver uma visão mais realista e consistente do problema, de

natureza mais operacional, capaz de suportar levantamento de contramedidas orientadas para a redução do risco social” (Idem, p. 156) e, por conseguinte, que a estratégia mais consistente e eficaz seria apostar na proteção das infraestruturas de informação do Estado, e desta forma “fazer face à situação mais provável e acautelar a situação mais perigosa” (Macedo, 2016)⁹.

O modelo de prevenção e atuação preconizado por Natário e Nunes (2014) propõe a elaboração de um Plano Nacional de Proteção de Infraestruturas Críticas (PNPIC) que assume como objetivo “maximizar o nível de segurança das Infraestruturas Críticas que se revistam de maior importância estratégica” (Idem, p. 25), e delineia um plano sustentável economicamente “com vista a maximizar o nível de segurança de um conjunto de infraestruturas e recursos chave, fundamentais para o bem-estar da população portuguesa e para a segurança do Estado” (Idem, Ibidem). Estes autores alertam, tal como Lukasik, Goodman e Longhurst (2003), para a necessidade do Estado coordenar um processo desta natureza, exigindo aos privados que tomem as medidas que lhes competem.

Os setores considerados estratégicos são a energia, as telecomunicações, a água, os transportes e logística, a banca e finanças e o governo. Interessará analisar com mais detalhe os dois primeiros, pois, como vimos anteriormente, é destes que mais dependem os outros.

O sector energético é “essencial ao normal funcionamento de todos os outros sectores” (Natário e Nunes, 2014, p. 26), pois várias infraestruturas críticas a jusante poderiam ficar paralisadas em caso de falta de energia, sendo, por conseguinte, necessária particular atenção aos centros nevrálgicos de controlo da distribuição e aos sistemas de controlo das infraestruturas de produção e armazenamento. Sobre esta matéria, António Costa e Silva (2016, p. 200) é de opinião que “a questão da segurança e proteção das infraestruturas exige visão estratégica, pensamento a longo prazo, determinação, otimização e gestão eficiente dos recursos e meios ao dispor”¹⁰.

No que concerne às telecomunicações, os autores anteriores consideram que o risco não advém das infraestruturas propriamente ditas, mas sim, do facto de as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) serem a base de funcionamento do ciberespaço (em especial da internet), o que conduz a dependências generalizadas que possibilitam o surgimento de vulnerabilidades que aumentam exponencialmente o risco de ciberataques, agravadas pelos efeitos que a disrupção destas infraestruturas poderá ter nos outros sectores que delas dependem, pelo que “garantir a segurança dos serviços e infraestrutu-

9 Macedo (2016, p. 124) considera – tendo em conta que a visibilidade internacional de Portugal não é de grande notoriedade – que a probabilidade de um ataque terrorista é “moderada”, mas que “será expectável que o ataque tenha dimensões significativas para que consigam o efeito publicitário que desejam”.

10 Destacando a vulnerabilidade dos abastecimentos de gás a Portugal através do *pipeline* proveniente da Argélia; a necessidade de investimento em meios e operacionalidade das Forças Armadas, quando se discute o alargamento da plataforma continental e os recursos minerais que esta e a atual Zona Económica Exclusiva encerram; e as consequências dos ciberataques a redes informáticas, que se poderão repetir a qualquer momento.

ras de comunicações eletrónicas é (...) um imperativo nacional e essencial como forma de garantir a soberania e a sobrevivência de um país (Nunes, 2012, pp. 116-117)¹¹.

Em face do rápido desenvolvimento das TIC e por se tratar de redes de comunicações transnacionais, o Parlamento Europeu adotou, a 6 de julho de 2016, a proposta de Diretiva NIS (Network and Information Security) que estabelece um conjunto de medidas para prevenir incidentes cibernéticos na Europa, tendo como objetivos aumentar a cooperação entre os Estados-membros e criar uma cultura de segurança em sectores críticos para a economia e a sociedade que dependam fortemente das TIC (ANACOM, 2016b)¹².

A proposta de atuação de Macedo (2016) identifica as infraestruturas a proteger e quem “pode ter motivação, capacidade e oportunidade para levar a cabo um ataque” (Idem, 124), e responde à questão “como proteger” (Idem, p. 125); defendendo que o modelo francês – *Instruction Générale Interministérielle Relative à la Sécurité des Activités d'Importance Vitale* – se adaptaria bem a Portugal, ao dar relevância política a esta temática, reforçando a necessidade de fomentar a colaboração entre os vários atores/operadores maioritariamente privados.

Macedo preconiza que processos desta natureza deveriam ser alvo de análises de risco¹³ por parte dos operadores, submetidas à autoridade ou regulador competente, antes da submissão dos planos de segurança daqueles. Desta forma, as autoridades teriam à sua dispo-

11 Portugal tenta resolver o problema das comunicações de emergência, independentemente das operadoras concessionadas de telecomunicações através do SIRESP – Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal. Este sistema funciona em regime de Parceria Público-Privada e trata-se de um “sistema único, baseado numa só infraestrutura, nacional, partilhado, que assegura a satisfação das necessidades de comunicações das forças e serviços de emergência e de segurança, satisfazendo a intercomunicação e a interoperabilidade entre aquelas forças e serviços e, em caso de emergência, permite a centralização do comando e da coordenação” (Governo de Portugal, 2003). A sua aquisição e funcionalidade estiveram envolvidas em várias polémicas (Rainho, 2016).

12 Esta proposta de Diretiva NIS tem como objetivos: (i) melhorar as capacidades de segurança cibernética nos Estados-membros; (ii) melhorar a cooperação dos Estados-membros sobre segurança cibernética; (iii) exigir que os operadores de serviços essenciais nos setores da energia, dos transportes, da banca e da saúde, assim como os prestadores de serviços digitais importantes, como motores de busca e computação em nuvem, que tomem medidas de segurança adequadas e reportem os incidentes às autoridades nacionais. Estabelece, ainda, a criação de uma equipa de resposta a incidentes cibernéticos – Computer Security Incident Response Team (CSIRT) – em cada Estado-membro, bem como a designação de uma ou mais autoridades nacionais competentes para a aplicação e cumprimento da Diretiva. Após a sua entrada em vigor os Estados-membros dispõem de 21 meses para transpor a Diretiva NIS para a ordem jurídica interna e de 6 meses adicionais para identificar os prestadores de serviços essenciais (ANACOM, 2016b).

13 As metodologias de avaliação de risco propostas por Natário e Nunes (2014), Instituto Português da Qualidade (IPQ) e Associação Portuguesa de Certificação (APCER) baseiam-se na Norma ISO 31000, de carácter generalista, que se decompõe nas fases de planeamento; avaliação; tratamento, monitorização e revisão; comunicação e consulta. A fase de avaliação identifica ameaças e analisa vulnerabilidades para que se hierarquizem os riscos através da atribuição de probabilidades de ocorrência de cenários e da soma das vulnerabilidades – a dependência de infraestruturas externas no campo da energia e dos transportes, a robustez do nível de proteção, as redundâncias e peças de reserva disponíveis e o esforço para voltar à normalidade – existentes em cada infraestrutura, ponderadas pelos fatores de risco, para que se possa avaliar a probabilidade ou verosimilhança de ocorrência do risco detetado e a gravidade potencial dos danos causados (Farinha, 2011).

sição elementos que permitiriam reduzir riscos e tomar medidas necessárias ao aumento da eficácia do sistema, tendo em consideração as interdependências encontradas. O modelo de coordenação preconizado inclui a ANPC, que designaria quais as infraestruturas críticas; o GSGSSI com a responsabilidade de avaliar as ameaças e o seu “tratamento” e também o CNCS, destacando a necessidade de colaboração, intercâmbio e parceria entre todas as entidades envolvidas, não esquecendo a necessidade de intervenção dos próprios operadores e das universidades como vanguarda e sistema de aviso de novas evoluções.

A ENISA (2014), European Union Agency for Network and Information Security, recomenda metodologias *state of the art* para que os Estados-membros da UE e os operadores de infraestruturas críticas (CII) se possam proteger de riscos e ameaças e estejam preparados para enfrentarem novos desafios. Assim, os utilizadores destas metodologias estarão aptos a melhor definir quais os setores e serviços críticos suportados por redes eletrónicas de comunicações; a melhor identificar as infraestruturas que suportam serviços críticos e as suas redes de interdependências internas e externas e, também, preparados para assegurarem a resiliência dos ativos e serviços sob a sua responsabilidade, em cooperação e partilha.

Esta agência, através de num inquérito realizado em 18 Estados-membros da UE (nos quais Portugal não se inclui), identifica a inexistência de critérios concretos de identificação das infraestruturas e serviços críticos adaptados à realidade e à rede de dependências e interdependências nacionais e regionais, e também a falta de mecanismos e de vontade de colaboração entre operadores públicos e privados e o Estado como as principais vulnerabilidades encontradas (ENISA, 2014); e elabora uma tabela onde concebem quatro níveis de maturidade na identificação de infraestruturas críticas:

Tabela 1 – Níveis de Maturidade na Identificação de Infraestruturas Críticas

Level 1	Absence of activities related to the protection of critical information infrastructures. Under this category fall MS that have just transposed the EC Directive 114/2008 and have identified only transport and energy as critical sectors.
Level 2	Identification of the ICT sector as one of the critical sectors that should be addressed. Under this category may fall MS that have acknowledged the Information and Communication Technologies sector as one of the critical sectors for the maintenance of the vital societal functions.
Level 3	Development of a general methodological framework for the identification of CI assets. Member States that have in place a detailed methodological approach for the identification of CI assets and services, with specific steps and responsibilities assigned to involved stakeholders, may be classified into this category. Since the focus is on CII, It is a prerequisite that MS have acknowledged ICT as one of the critical sectors.
Level 4	Development of a definition for CII <u>and</u> establishment of specific criteria for the identification of CII assets. Under this category fall the Member States that are mostly advanced in the area of CIIP and have taken specific measures for the identification and protection of CII assets.

Fonte: ENISA (2014, p. 6).

A ENISA destaca as Tecnologias de Informação, as *Information and Communications Technology* (ICT), confirmando a necessidade de fazer evoluir a Diretiva n.º 114/2008 do Conselho Europeu – centrada na energia e nos transportes – para que os Estados-membros “avancem” nestes níveis de maturidade. Como vimos anteriormente, Portugal não parece estar numa situação privilegiada face ao cumprimento desta diretiva e das suas evoluções, pelo que tememos que não seja possível passar do nível 2, pois embora “o sector das comunicações/tecnologias da informação e comunicação representa também uma fatia importante das infraestruturas críticas nacionais” (ANPC, 2016), não nos surgiram evidências de grande coordenação metodológica e operacional com os vários operadores e que estes tenham planos de segurança eficazes, embora muitos tenham afirmado o contrário, tal como referimos anteriormente. A legislação portuguesa prevê que cada infraestrutura crítica seja dotada de um plano de segurança aprovado pelas autoridades competentes e que existam elementos de ligação entre cada operador destas infraestruturas e aquelas entidades (MDN, 2011).

O Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS)¹⁴ assegura um modelo que visa avaliar as várias entidades operadoras de infraestruturas quanto “ao seu grau de maturidade em matéria de resposta a incidentes” (CNCS, 2016a) e disponibiliza um “roadmap para a criação de capacidades mínimas para reação a incidentes de cibersegurança”, tal como ações de formação profissional aos colaboradores dos operadores. Resta saber, com a ressalva da confidencialidade inerente a estes processos, até que ponto os operadores seguem as recomendações preconizadas (pois estas não têm carácter vinculativo) e comunicam à CNCS as tentativas e eventos consumados de ciberataques de que sejam alvos.

Das nossas leituras fica a impressão que a coordenação e repartição de responsabilidades entre a ANPC – responsável pelas infraestruturas críticas – e o CNCS – responsável pela cibersegurança – às quais se acrescenta o Gabinete do Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna (GSGSSI) e também a Polícia Judiciária, poderia ser mais eficiente e eficaz, o que se poderá justificar pela juventude do CNCS e pelo carácter de novidade que estas matérias ainda representam e pela dificuldade em articulação com os diversos operadores.

Esta constatação leva-nos ao já referido relatório da ENISA, no qual se descrevem as metodologias para a identificação e avaliação de infraestruturas críticas, com o objetivo de testar e melhorar a sua resiliência. Equacionam-se duas abordagens de base: a

14 Este organismo, que iniciou funções em outubro de 2014, tem a sua atividade regulada pelo Decreto-Lei n.º 69/2014 de 9 de maio, e tem por missão “Contribuir para que Portugal use o ciberespaço de uma forma livre, confiável e segura, através da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional” e como objetivos iniciais: “implementar as medidas e instrumentos necessários à antecipação, deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques, ponham em causa o funcionamento dos organismos do estado, das infraestruturas críticas e dos interesses nacionais” e “apostar claramente numa estratégia de prevenção, sensibilizando e educando as organizações em particular e a sociedade civil em geral para as questões da cibersegurança, contribuindo desta forma para a criação de uma comunidade de conhecimento e de uma cultura nacional de cibersegurança” (CNCS, 2016b).

análise de arquitetura de redes – muito utilizada em empresas privadas, mas não ao nível dos Estados-membros da UE na proteção de infraestruturas críticas – e análise de serviços críticos e das suas dependências baseada no impacto que a disrupção do serviço (numa visão muito alargada) possa vir a ter nas funções vitais da sociedade, sendo possíveis duas aproximações:

A aproximação liderada pelo Estado incumbe às entidades/autoridades reguladoras a identificação e avaliação das infraestruturas críticas e a notificação e controlo das ações dos operadores, para que os seus planos de segurança e resiliência sejam efetivos e alinhados com as necessidades da sociedade e a promoção da cooperação e coordenação entre operadores e as atualizações/revisões aos processos. Tem como vantagens uma melhor e mais sistemática identificação da criticidade das infraestruturas, um melhor controlo das atividades dos operadores e um maior alinhamento com as necessidades das sociedades; com as desvantagens de exigir aos reguladores – que não são os operadores diários das infraestruturas competência técnica, coordenação com os operadores e articulação entre todos os envolvidos, e os inerentes custos acrescidos para se assegurarem estas atividades.

A aproximação liderada pelos operadores parte da identificação pelo Estado dos operadores de infraestruturas críticas, que são responsáveis por todo o processo, sendo este posteriormente avaliado pelos reguladores competentes. É mais flexível e pragmática, mas, para além de uma possível falta de visão de conjunto da parte dos operadores, deixa à sua responsabilidade muitas tarefas que poderão não estar alinhadas com as necessidades do Estado e das sociedades, obrigando a um maior esforço de coordenação e de supervisão.

Em face do exposto, não restarão muitas dúvidas que a aproximação seguida pelas autoridades portuguesas seja a que privilegia a liderança pelo Estado, embora esta dicotomia de possibilidades não surja nos documentos consultados, nem seja directamente abordada. Tal constatação só reforça, a nosso ver, a necessidade de coordenação e de dotação de meios entre as entidades reguladoras e responsáveis que referimos anteriormente. Poderá deduzir-se das leituras efetuadas e que expusemos, que tanto Natário e Nunes (2014) como Macedo (2016) – eventualmente este último em menor grau – concordam com o modelo de aproximação liderado pelo Estado.

12. A Importância das Informações Estratégicas e da Teoria da Estratégia

O CEDN aborda as informações estratégicas ao incluir no já referido objectivo n.º 1 a política n.º 3 “Valorizar as informações estratégicas”, que se subdivide em duas estratégias: n.º 17 “Consolidar o vetor das informações enquanto elemento de avaliação e identificação de oportunidades, ameaças, vulnerabilidades e riscos” e n.º 18 “Reforçar a capacidade das informações como instrumento de identificação de oportunidades de afirmação da presença portuguesa” (Governo de Portugal, 2013).

Romana (2016) propõe uma abordagem sistémica da segurança dos Estados e considera que “as informações (*intelligence*) dizem respeito à aquisição e análise de dados que

contribuam para uma análise das ameaças, dos riscos a que um estado está sujeito nas ordens interna e externa” (Idem, p. 55)¹⁵.

Este autor preconiza ainda a existência de gestores de informações nos serviços de *intelligence* de segurança e estratégicos, cuja função “será a de fazer o interface entre as estruturas operacionais *on the ground* e as (...) que produzem relatórios de informações (...) devendo ter um perfil de profundo conhecedor de temas operacionais.” (Idem, p. 61). Caberá a estes Gestores a coordenação de unidades de *Early Warning*, a quem competirá fazer uma avaliação do grau de ameaça e do nível de risco proveniente de sinais fracos e fortes e de indícios técnicos oriundos das organizações adversárias, de forma a ativar antecipadamente os mecanismos de intervenção necessários; e também a coordenação da Análise Operacional que visa “captar no terreno elementos informacionais em tempo útil e com precisão, introduzindo fatores de análise situacional e também preventiva e preemptiva” (Idem, p. 61) tendo em vista a elaboração de cenários¹⁶.

É nesta perspetiva que o CNCS – sobretudo quando o nosso País parece apostar, como vimos, numa aproximação às questões da cibersegurança e da proteção de infraestruturas críticas liderada pelo Estado e tendo em atenção que muitos destes operadores são controlados por acionistas que poderão não ter interesses alinhados com os de Portugal – poderia ter um papel determinante, ao chamar para si o papel de “Gestor de Informações” que Romana preconiza. Caber-lhe-ia coordenar internamente e no terreno – junto dos operadores, ou mesmo fornecendo-lhes formação básica nestas matérias – uma estrutura de produção de informações que permita aos analistas operacionais a elaboração de cenários e a implementação de um sistema eficaz de *Early Warning*, eventualmente com a participação daqueles, que permita o combate eficaz a ataques terroristas com origem convencional – diretos às infraestruturas físicas – e também cibernética. Ficaria por concretizar o papel da ANPC neste cenário, no qual, racionalizando recursos, se incluiriam técnicos da ANPC especialistas em proteção civil e infraestruturas críticas na estrutura de Gestão de Informações do CNCS.

Finalmente, estamos na presença de uma temática na qual o papel da teoria da Estratégia deveria ser determinante. Para além das questões dos interesses em confronto e da elaboração das modalidades de ação mais eficazes e eficientes para que o Estado promova a integridade e operacionalidade das infraestruturas críticas que servem as populações e combata o terrorismo nas suas diversas formas, os princípios¹⁷ e regras¹⁸

15 A atividade de *intelligence* tem como função “alertar para o que poderá acontecer; predizer qual a probabilidade de uma ameaça se concretizar e analisar a forma como os factos ocorrem.” (Romana, 2016, p. 56).

16 Como já referimos anteriormente, uma abordagem construtivista desta problemática poderia, a nosso ver, fornecer elementos de análise relevantes.

17 Os princípios da Estratégia “são preceitos primários que expressam uma ideia fundamental e universal, não vinculada no tempo histórico, nem influenciada pela tecnologia, extensível a todos os domínios e âmbitos da ação (...), cujo campo preferencial é a formulação estratégica” (Ribeiro, 2010, p. 126).

18 As regras da Estratégia na perspetiva de Silva Ribeiro (2010, p. 127) “são preceitos secundários, mais concretos e de interesse prático, destinados a orientar (...) a operacionalização estratégica, suscetíveis de variar ao longo do tempo, de acordo com o estado da arte e da organização”. As regras correspondentes ao princípio da importância do objetivo e associadas ao fator de decisão *objetivo* são: equilíbrio, comunalidade,

da Estratégia desenvolvidos por Silva Ribeiro (2010) aplicam-se com especial oportunidade.

Estes princípios são a importância do objetivo, a economia de esforço e a liberdade de ação, “sem se perceberem as dependências que os unem e as tensões que os afastam, não se pode rentabilizar a sua acção” (Idem, p. 134), e são validados, respetivamente, pelas provas da adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade.

O princípio da importância do objetivo “preconiza seleccionar e manter-se fiel a objectivos, cuja materialização favoreça mais o interesse nacional” (Idem, p. 133), sendo adequados e compatíveis com a envolvente externa e interna. Sendo o objetivo prioritário evitar ciberataques, minimizar os seus efeitos e promover uma rápida reconstituição dos sistemas afectados, torna-se necessário formular modalidades de acção equilibradas e ajustadas à análise efectuada e aos meios disponíveis, comum e consensualmente aceites pelos envolvidos, seleccionando os meios e a informação estritamente necessários, suficientemente flexíveis perante alterações conjunturais, capazes de desequilibrar os atacantes nas suas capacidades mais importantes, sendo compatíveis entre si, desde o nível da estratégia do governo até aos planos de segurança de cada infraestrutura crítica.

O princípio da economia de esforço trata da disposição e emprego adequado dos meios disponíveis, com vista à materialização num dado meio e período de tempo do objetivo principal estabelecido, sendo validado pela prova da exequibilidade, isto é, “depende da disponibilidade de meios humanos e materiais para empreender e sustentar as acções que permitam alcançar ou preservar os objectivos” (Idem, p. 193). Uma eficaz articulação entre operadores e entidades reguladoras poderá fazer poupar tempo e dinheiro, através do uso das regras estratégicas da clareza na coordenação do emprego e na orquestração dos meios de prevenção e actuação, concentrando-os nos momentos e locais apropriados, agindo com a maior surpresa possível, maximizando o efeito das suas acções e procurando atingir o centro de gravidade dos atacantes, retirando-lhes capacidade e eficácia operacional.

Finalmente, o princípio da liberdade de acção consiste em assegurar o controlo dos factores que apoiam a acção e dificultam a acção do contrário no meio e no tempo. Para que os actores envolvidos neste processo disponham de liberdade de acção será necessário adquirir, manter e explorar a iniciativa, retirando-a ao adversário, surpreendendo-o e confundindo-o; actuando em segurança, minimizando a vulnerabilidade dos planos, das acções, das relações e dos sistemas estratégicos sujeitos à interferência dos atacantes/adversários – regra que será decisiva neste contexto – procurando administrar o tempo de forma a garantir a melhor materialização dos objectivos fixados; actuando e criando condições para que o meio/localização/cenário onde se der esta disputa estratégica seja o mais conveniente para as entidades reguladoras e para os operadores e o menos propício aos atacantes. Se os objetivos prioritários fixados enunciados forem consistentes entre

seletividade, flexibilidade, valor e compatibilidade. O princípio da economia de esforço, associado ao fator de decisão *meios*, obriga às regras da coordenação, concentração, orquestração, clareza e surpresa. O princípio da liberdade de ação associa-se aos fatores de decisão *contrário*, *meio e tempo*, e toma em conta as regras da iniciativa, segurança, ponto conveniente e administração do tempo.

si, em função das expectativas e de benefícios para todos os envolvidos e devidamente avaliados em termos de minimização de risco, a modalidade de ação escolhida será aceitável e a liberdade de ação estará garantida¹⁹.

13. Conclusões

As principais ameaças e riscos com origem no ciberterrorismo a que as infraestruturas portuguesas estão sujeitas relacionam-se e concentram-se na dependência estrutural face à energia elétrica – da qual praticamente todos os setores críticos dependem para funcionarem – e nas infraestruturas de informação que suportam os sectores considerados estratégicos: energia, telecomunicações, água, transportes e logística, banca e finanças e os serviços públicos (emergência, segurança e saúde) de que dependem do governo. Um ciberataque eficaz poderia impedir o funcionamento destas infraestruturas e o tempo necessário à sua reconstituição seria bastante elevado, o que teria consequências graves para o bem-estar e continuidade da vida normal da sociedade.

Apostar na proteção das infraestruturas de informação do Estado, será segundo os autores consultados, a estratégia mais consistente e eficaz, pois serão estas o alvo mais provável e também um dos mais perigosos, embora não sendo o cenário mais devastador em termos de danos imediatos para a vida humana.

Os mecanismos de resposta disponíveis e alcançáveis para as atenuar ou neutralizar assentam na legislação existente e na articulação entre a ANPC e o CNCS e na interação entre estas duas entidades estatais e os vários operadores das infraestruturas críticas inventariadas, sendo também os papéis do GSGSSI e a Polícia Judiciária importantes, sobretudo nas fases de prevenção e deteção de ameaças e ataques. Não encontramos evidências de que a proteção contra o ciberterrorismo fosse uma das preocupações maiores nos modelos de gestão de risco implementados pelos operadores, salvaguardando que a falta de informação se poderá dever à confidencialidade inerente a processos desta natureza. Desta forma, julgamos ter respondido à nossa pergunta de partida e alcançado o objectivo geral e os objectivos específicos propostos.

Conclui-se que Portugal dispõe de um CEDN, de uma Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e de uma Estratégia Nacional de Segurança no Ciberespaço, todos estes instrumentos relativamente recentes de carácter mais generalista e estratégico. Contudo, os planos de ação que constam destas estratégias não foram ainda implementados, o que deixa antever que a nível operacional existirão lacunas a superar.

Os modelos de análise e de intervenção estratégica que descrevemos, ou semelhantes a estes, estarão a ser implementados pelos operadores sob alguma forma de supervisão das entidades competentes? Não temos qualquer evidência, embora tal, novamente, se afigure muito difícil de confirmar, pela mesma via da confidencialidade exigida.

19 Poderá colocar-se a questão que muitas destas modalidades de ação e construções teóricas serem de carácter ofensivo e não defensivo. Ao longo da nossa exposição, quase todos os autores consultados se referiam a modalidades de ação de carácter defensivo. Todavia, face à perigosidade das situações em causa e após uma análise de custos e benefícios, a utilização de modalidades de ação ofensivas pelos Estados justificar-se-ia?

A ANPC e o CNCS são, respectivamente, responsáveis pelas infraestruturas críticas e pela protecção do ciberespaço, mas não existem evidências claras da coordenação entre ambas, e não será fácil, dispondo apenas de informação com base em fontes abertas, compreender o papel do GSGSSI e da Polícia Judiciária. Deixamos como cenário provável que, a médio prazo, o CNCS assumirá a liderança destes processos, pois está vocacionado para tarefas específicas e tem necessidade de mostrar resultados, tratando-se de novo organismo; perante uma ANPC repartida por várias responsabilidades, embreñhada na resposta a riscos e ameaças que se concretizam com frequência e, aparentemente, pouco vocacionada para questões relacionadas com o ciberespaço.

Fica em aberto saber se será a ANPC ou a CNCS a liderar o relacionamento com os operadores das infraestruturas críticas e a sensibilizá-los para a importância da prevenção e da resiliência contra ataques, sendo estes, na sua maioria, entidades privadas; assumindo-se que o modelo de abordagem e de aproximação à identificação e avaliação de infraestruturas críticas com o objetivo de testar e melhorar a sua resiliência preconizado pela ENISA será implementado em Portugal e liderado pelo Estado. A nossa aposta é na segunda entidade, como se depreenderá ao longo do que escrevemos.

Conclui-se, também, que o papel da *intelligence* é essencial para que se conheça o adversário, encontrando as suas vulnerabilidades e procurando prever os seus próximos passos para minorar os efeitos de um ataque, para que seja possível determinar o seu centro de gravidade, e assim actuar com a máxima eficácia sobre este: neutralizando-o e impedindo-o de repetir as suas acções. Assim, economizam-se recursos, os actores sociais actuam com maior liberdade e asseguram-se os objectivos de sobrevivência, soberania e bem-estar essenciais a uma Sociedade.

Por conseguinte, uma estratégia nacional de combate ao terrorismo e ciberterrorismo e de protecção de infraestruturas críticas elaborada de acordo com os princípios e regras da Estratégia enunciadas terá garantias acrescidas de ser adequada, exequível e aceitável. Resta saber se há vontade – a que Clausewitz tanto se refere – para o fazer, líderes com a sabedoria e a arte necessárias à sua implementação e se existem os meios, nomeadamente financeiros, necessários. Todavia, e voltando a Silva Ribeiro (2010), quanto melhor for a estratégia delineada e implementada mais “pode conseguir-se muito com pouca energia, enquanto na sua ausência obter-se-á pouco com grande esforço”.

Não restarão grandes dúvidas que os primeiros passos para proteger Portugal e as suas infraestruturas críticas de ciberataques estão dados. Fica em aberto sabermos se, ao nível operacional, os mecanismos de prevenção e resposta funcionam e são eficazes.

Embora só na eventualidade de um ataque – que poderia ser impedido numa fase precoce – se viesse a saber da eficácia dos nossos sistemas de prevenção e resposta, parece evidente a necessidade de uma abordagem integrada e coordenada – evitando a dispersão e o diluir de responsabilidades – aliada a um esforço de sensibilização e de preparação de todos os operadores de infraestruturas críticas. Face à gravidade crescente deste tipo de ameaças e ao seu efeito potencialmente catastrófico, estamos em crer que será possível dar uma resposta capaz...mas o tempo urge!

Referências

- Adler, E., 2013. "Constructivism in International Relations: Sources, Contributions and Debates". In: W. Carlsnaes, T. Risse e B. A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations*. 2nd ed. London: SAGE, pp. 112-144.
- ANACOM, 2016a. Aprovação do início de procedimento de elaboração de um Regulamento relativo à segurança e integridade das redes e serviços. *Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)*. Disponível em http://www.anacom.pt/streaming/Decisao4Ago2016RegulamentoServicos.pdf?contentId=1392360&field=ATTACHED_FILE.
- ANACOM, 2016b. Parlamento Europeu aprova Diretiva que reforça cibersegurança. *Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)*. Disponível em www.anacom.pt.
- ANPC, 2016. Infraestruturas Críticas. *Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)*. Disponível em <http://www.proci.pt/RISCOSVULNERABILIDADES/Pages/InfraestruturasCriticas.aspx> [Acedido em 21 de setembro de 2016].
- Bravo, R., 2010. *Do Espectro de Conflitualidade nas Redes de Informação: por uma Reconstrução Conceptual*. Lisboa: Polícia Judiciária.
- Carlsnaes, W., 2013. "Foreign Policy". In: W. Carlsnaes, T. Risse e B. A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations*. 2nd ed. London: SAGE, pp. 298-325.
- Checkel, J. T., 2008. "Constructivism and Foreign Policy". In: S. Smith, A. Hadfield e T. Dunne, eds., *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, pp. 71-82.
- Clad, J. e Olsen, T., 2015. System Shocks: US Critical Infrastructure at Risk of Cyber-Attacks. *Jane's Intelligence Review*, August, pp. 30-34.
- CNCS, 2016a. Modelo de Maturidade. *Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS)*. Disponível em <http://www.cncs.gov.pt/cert-pt/capitacao-csirts/modelo-de-maturidade/index.html>.
- CNCS, 2016b. Missão. *Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS)*. Disponível em <http://www.cncs.gov.pt/sobre-cnccs/missao/index.html>.
- Comissão Europeia, 2013. Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido, JOIN (2013) 1 final. Bruxelas, 7.2.2013. Disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0001&from=PT>.
- Commission of the European Communities, 2006. *Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection*, COM(2006) 786 final. Brussels, 12.12.2006. Disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:EN:PDF>.
- Correia, P. P., 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia: Conceitos, Teorias, Doutrinas* (Vol. 1). Coimbra: Edições Almedina.
- Council of Europe, 2016. Cyberterrorism. *Council of Europe* [Online]. Disponível em http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/cyberterrorism_en.asp.
- Council of the European Union, 2008. Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection. *Official Journal of the European Union* [online], L 345, EN,

- pp. 75-82. Disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF>.
- Couto, A. C., 2002. "Da Importância de uma Teoria". In: F. Abreu, *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial: Obter Superioridade em Contextos Conflituais e Competitivos*. Lisboa: Edições Sílabo, pp. 17-22.
- Diário de Notícias, 2012. Falta programa nacional de proteção de infraestruturas. *Diário de Notícias*, 26 de fevereiro, às 10:29. Disponível em <http://www.dn.pt/portugal/interior/falta-programa-nacional-de-protecao-de-infraestruturas-2327004.html>.
- Dias, M. e Samões, O., 2016. Liberalismo e Institucionalismo Liberal. In: R. Duque, D. Noivo e T. de A. e Silva, eds., *Segurança Contemporânea*. Lisboa: Pactor, pp. 23-39.
- EDP, 2016. Gestão de Risco. EDP. Disponível em <http://www.edp.pt/pt/aedp/governosocietario/gestaodorisco/Pages/RiskManagement.aspx>.
- ENISA, 2014. Methodologies for the identification of Critical Information Infrastructure assets and services. *European Union Agency for Network and Information Security (ENISA)*. Heraklion: ENISA.
- European Commission, 2016. *Critical infrastructure*. European Commission/Migration and Home Affairs. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/critical-infrastructure/index_en.htm.
- European Commission, 2013. *Commission Staff Working Document on a new approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection: Making European Critical Infrastructures more secure*, SWD(2013) 318 final. Brussels, 28.8.2013. Disponível em https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130828_epcip_commission_staff_working_document.pdf.
- European Commission, 2012. *Commission Staff Working Document on the Review of the European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)*, SWD(2012) 190 final. Conselho Europeu/Conselho da União Europeia. Brussels, 22.6.2012. Disponível em Public register of Council documents: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011887%202012%20INIT>.
- Farinha, M. M., 2011. Proteção e Gestão de Risco de Infraestruturas Críticas. *Proteger*, n.º 10, março, pp. 11-17.
- Fonseca, P., 2012. O (mau) retrato das infra-estruturas críticas. *Computerworld*, 1 de março de 2012. Disponível em <http://www.computerworld.com.pt/2012/03/01/o-mau-retrato-das-infra-estruturas-criticas/>.
- Governo de Portugal, 2015a. Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 36, 20 Fevereiro, pp. 1022 (2)-1022 (3).
- Governo de Portugal, 2015b. Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015, Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 113, 12 de junho, pp. 3738-3742.
- Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: [s.n.t.]. Disponível em Governo de Portugal: https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf.

- Governo de Portugal, 2003. Resolução do Conselho de Ministros N.º 56/2003. *Diário da República*, I Série-B, N.º 83, 8 de abril, pp. 2313-2314.
- IDN, 2013. Bases para um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional. In: *Conceito Estratégico de Defesa Nacional: Contributos e Debate Público*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda/ Instituto da Defesa Nacional, pp. 19-21.
- Lake, D. A., 2013. "Great Power Hierarchies and Strategies in Twenty-First Century World Politics". In: W. Carlsnaes, T. Risse e B. A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations*. 2nd ed.. London: SAGE, pp. 555-577.
- Lara, A. S., 2015. *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*. 8.ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Lukasik, S., Goodman, S. e Longhurst, D., 2003. Protecting Critical Infrastructures Against Cyber-Attack. *Adephi Paper*, n.º 359, International Institute for Strategic Studies.
- Luttwak, E. N., 1999. Give War a Chance. *Foreign Affairs*, 78(4), pp. 36-44.
- Macedo, P., 2016. Infraestruturas Críticas Nacionais. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º 4, pp. 119-131.
- MDN, 2011. Decreto-Lei n.º 62/2011. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 89, 9 de maio, Ministério da Defesa Nacional, pp. 2624-2627.
- Mendes, P., 2014. "As Relações Internacionais como Ciência Social: Dialética entre História e Teoria". In: F. de Sousa e P. Mendes, eds., *Dicionário de Relações Internacionais*. 3.ª edição. Porto: Edições Afrontamento, pp. I-XXXVI.
- Mesquita, E. Bueno de, 2013. "Terrorism and Counterterrorism". In: W. Carlsnaes, T. Risse e B. A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations*. 2nd ed. London: SAGE, pp. 635-655.
- Natário, R. P. e Nunes, P. V., 2014. Risco Social no Ciberespaço. A Vulnerabilidade das Infraestruturas Críticas. *Revista Militar* n.º 2547. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/913>.
- Nunes, P. V., 2015. *Sociedade em Rede, Ciberespaço e Guerra de Informação: Contributos para o Enquadramento e Construção de uma Estratégia Nacional da Informação*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Nunes, P. V., 2012. A Definição de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança. *Nação e Defesa*, n.º 133, pp. 113-126.
- Rainho, P., 2016. SIRESP. Dez anos de um sistema que deu muitas dores de cabeça. *Jornal i*. Disponível em <http://ionline.sapo.pt/495364>.
- Reis, B. C., 2016. "Realismo, ainda a Teoria Dominante?". In: R. Duque, D. Noivo e T. de A. e Silva, eds., *Segurança Contemporânea*. Lisboa: Pactor, pp. 3-22.
- Reis, B. C., 2013. "Pilares da Estratégia Nacional". In: B. C. Reis e C. Gaspar, *Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise*. IDN Cadernos n.º 9, pp. 7-36.
- REN, 2016. Sustentabilidade e Gestão do Risco. REN. Disponível em http://www.ren.pt/pt-PT/sustentabilidade/gestao_do_risco/.
- Ribeiro, A. S., 2010. Teoria Geral da Estratégia: o Essencial ao Processo Estratégico. Coimbra: Edições Almedina.
- Romana, H. B., 2016. *Intelligence e a Ameaça do Terrorismo (o caso do Estado Islâmico): Respostas Organizacionais e Operacionais*. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º 4, pp. 55-62.

- Seabra, P., 2016. "Construtivismo e Segurança". In: R. Duque, D. Noivo e T. de A. e Silva, eds., *Segurança Contemporânea*. Lisboa: Pactor, pp. 41-54.
- Silva, A. C., 2016. "A Energia e a Segurança". In: R. Duque, D. Noivo e T. de A. e Silva, eds., *Segurança Contemporânea*. Lisboa: Pactor, pp. 179-201.
- UNODC, 2012. *The Use of the Internet for Terrorist Purposes*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), September. New York: United Nations. Disponível em UNODC: https://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf.
- UNSC, 2004. *Resolution 1566 (2004)*. Adopted by the Security Council at its 5053rd meeting, on 8 October 2004, S/RES/1566 (2004). United Nations Security Council (UNSC). Disponível em Official Documents System of the United Nations: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/542/82/PDF/N0454282.pdf?OpenElement>.

A Guerra de Informação no Domínio Político: as Operações de Informação na Obtenção de Efeitos Esperados

Rodrigo Mendonça Lagares

1. Introdução

As Operações de Informação (Op Info) são atividades tipicamente militares, que buscam produzir efeitos desejados no ambiente de informação, em prol de quem as pratica, enquanto tentam salvaguardar as suas próprias informações e sistemas de informações. Esse conceito tem suportado o sucesso em operações militares por décadas, especialmente nas operações conduzidas pela North Atlantic Treaty Organization (NATO) e pelas Forças Militares Americanas. Todavia, a informação não é limitada ao domínio militar. Muito embora o conceito, e as ações desenvolvidas pelas Op Info, sejam aplicados tradicionalmente no domínio militar, a informação é pervasiva e afeta os outros dois domínios do modelo DIME¹, nomeadamente, o diplomático/político e o económico.

Sendo as ações das Op Info orientadas para a informação, e sendo esta transversal aos demais domínios do DIME, entendemos que também possam existir ações que produzam efeitos nos demais domínios, ainda que estas não assumam um cariz militar. Posto isto, este estudo tem por objetivo identificar a aplicabilidade eficiente dos conceitos fundamentais das Op Info, na obtenção de efeitos desejados, no domínio político. A escolha do referido domínio deveu-se ao facto de ser este um ambiente altamente competitivo e conflituoso, portanto, sujeito e propenso ao conceito de superioridade da informação, para além do facto de a informação ter alcançado especial dinamismo nesse domínio, com o crescimento da internet e das redes sociais. A propósito do acima referido, ainda existem muito poucos estudos acerca do assunto proposto, o que acreditamos, releva a importância e atualidade do mesmo.

Optámos por dividir este estudo em duas partes, sendo que a primeira define os limites do ambiente político em que pretendemos conduzir o estudo. Esta delimitação revelou-se fundamental para o desenvolvimento do trabalho, já que, a abordagem aos diversos e distintos regimes políticos existentes conduziria inevitavelmente a uma extensão não desejada do tema. Neste sentido, optámos por enquadrar o regime político mais

1 O modelo DIME é uma categorização tradicional de ações com base em aspetos do poder nacional. Cada categorização – Diplomática, Informação, Militar e Económica – é um instrumento de Poder Nacional. A informação é transversal às outras três.

comum, nomeadamente, a democracia², principalmente pelo facto de ser este regime o mais representativo das liberdades necessárias para que a informação flua livre de distorções ou influências, sem o qual, poderíamos incorrer em enviesamentos nas conclusões. Concluimos a primeira parte, com uma abordagem dos conceitos de guerra de informação orientados ao modelo de regime democrático, proposto pelo filósofo Montesquieu.

Na segunda parte abordaremos os conceitos de Op Info conduzidos no domínio militar, e iremos procurar traçar paralelismos de uso eficiente no domínio político. Entendemos que algumas ações das Op Info são aplicáveis, e de facto são geradoras de efeitos desejados em regimes democráticos. Sendo assim, optámos por apresentar um estudo de caso baseado em uma das mais importantes operações contra a corrupção de toda a história do Brasil, nomeadamente, a Operação Lava-Jato. A referida operação engloba os três poderes da democracia³ num ambiente altamente conflituoso de interesses políticos e económicos, que possibilitou identificar dados consistentes da aplicação de ações e “armas” das Op Info, com base nos critérios para o sucesso, e os efeitos desejados.

Por fim, na conclusão, apresentamos uma análise dos dados colhidos durante o estudo, os quais, possibilitaram concluir que existe a aplicabilidade e efetividade de algumas ações de Op Info no regime democrático, e que estas, ainda que não tenham sido conduzidas de forma planeada e sincronizada, alcançaram os efeitos esperados no cenário delimitado pela Operação Lava-Jato. Concluimos ainda que, diferentemente das doutrinas utilizadas no domínio militar, a aplicabilidade das Op Info no domínio político, apresenta peculiaridades de uso das atividades identificadas como geradoras de efeitos.

2. A Informação e o Domínio Político

A edição 2016 do Fórum Económico Mundial em Davos, apresenta como um dos temas centrais a “Quarta Revolução Industrial” (Schwab, 2016). Esta nova “revolução” encontra-se presente no dia a dia dos indivíduos, nas tecnologias digitais, na mobilidade – com o advento dos telemóveis e dispositivos móveis ligados em rede – e na conectividade – que permite, por meio da internet, interligar pessoas e “coisas”⁴ em tempo real (Schwab, 2016). Esta nova era que agora presenciamos, permite que a informação se torne mais fluida e dinâmica entre os domínios dos poderes dos Estados. De facto, 11 anos antes, o MNIOE (2005a, p.11)⁵ já afirmava que “a habilidade para transmitir, receber e compartilhar Informação a nível global tem criado sociedades nas quais cada ator tem se tornado cada vez mais indistinguível”. A mesma publicação também apresenta o modelo DIME, no qual a informação é transversal aos demais domínios do poder de um

2 O fluxo de informação numa democracia será mais fluido, abrangente, disponível e íntegro do que em regimes autoritários. Exemplo disso reflete-se na censura à internet em países autocratas como a China, Coreia do Norte e Cuba.

3 Poder executivo, legislativo e judicial.

4 O termo “coisas” foi propositadamente inserido neste contexto para identificar não só pessoas, mas qualquer dispositivo que tenha capacidade tecnológica de aceder a uma rede ou à internet.

5 Multinational Information Operations Experiment Group (MNIOE) é um grupo criado por iniciativa da Alemanha, no ano de 2003, com o objetivo de desenvolver as Op Info em um cenário de coalizão militar.

Estado, nomeadamente, o diplomático/político, militar e económico (MNIOE, 2005b, p.12).

Figura 1 – Modelo DIME para Instrumentos do Poder



Fonte: MNIOE (2005b, p. 12)

O entendimento deste modelo é fundamental para percebermos que a informação é um instrumento de poder que pode ser, e de facto é, utilizado no domínio político. Mas para percebermos como é possível a informação ser utilizada neste domínio como um instrumento de poder, antes passaremos a apresentar o conceito de Estado, da política e dos atores que a envolvem.

2.1. O Estado e a Política

A propósito de a formulação de um conceito de Estado ser bastante complexa, o dicionário Michaelis (2016) define-o sucintamente como uma “Nação politicamente organizada por leis próprias” e o “conjunto das estruturas institucionais que asseguram a ordem e o controlo de uma Nação”, ou seja, uma nação organizada enquanto Estado, pressupõe a existência de um sistema político vigente, regido por um governo. Desta forma, a partir da noção de Estado, surge o conceito de poder político que, segundo Ulian (2010, p. 59), pode ser caracterizado como “um grupo de pessoas que impõem suas vontades em face do grupo, por uma reconhecida legitimidade, conferindo irresistível poder de coação”. Em termos gerais, poder político está associado a coercibilidade, e aqui percebemos mais um elemento do Estado que apresenta características que conduz a cenários de conflitualidade. Por fim, e como meio de construção do poder político, todo o Estado é organizado em torno de um sistema político e, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino:

“Nos sistemas políticos modernos, a Comunicação política passa (...) através de canais especializados: os meios de comunicação de massa. A qualidade dos *mass media*, o tipo de mensagens transmitidas e a frequência (*vis*) das próprias mensagens são decisivos para a formação das atitudes da opinião pública e, consequentemente (*vis*), para o tipo de pressões que ela exerce sobre os centros decisórios do sistema político. (...) as diferenças mais relevantes nos fluxos de comunicação estão ligadas sobretudo ao tipo de regime político” (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998, p. 201)

Em todos os sistemas políticos modernos⁶, a informação é manipulada, em maior ou menor grau, contudo, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 201) elucidam-nos que, “nos regimes democráticos, a comunicação tende a ser constante entre a elite e a opinião pública. As mensagens vão, quer da elite às massas para lhes solicitar apoio, quer, se bem que com maior dificuldade, das massas à elite através dos múltiplos canais que transmitem a instância política”, ou seja, a informação na democracia tende a ser menos influenciada por enviesamentos, barreiras ou distorções intencionais, bem como o fluxo da informação é, em certa medida, mais fiável e acessível, favorecendo e facilitando as ações de Op Info. Nos regimes autoritários, o fluxo da informação é constante das elites para os círculos governativos e massa dos cidadãos, contudo, o fluxo oposto, das massas para as elites, torna-se difícil e raro, tornando a informação, em grande parte, menos acessível e fiável. Por fim, no totalitarismo “a característica principal é a comunicação maciça fluindo da elite para as massas. “Todos os mecanismos humanos e tecnológicos controlados pela *leadership* são usados para obter o máximo de apoio popular e de eficiência””. Assim sucedendo, o fluxo da informação dominante neste sistema político é tipicamente descendente, sendo o domínio informação⁷ manipulado na sua essência, a fim de atender os interesses do detentor do poder (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998, p. 193).

Como já foi exposto anteriormente, a era da informação em que vivemos apresenta características transversais da informação, esta não é mais segmentada, mas sim pervasiva, fluindo em tempo real. Entendemos assim, ser necessário que a informação seja tratada na plenitude de seus conceitos, capacidades e características, não havendo censura por parte de qualquer ator envolvido no processo de aquisição e tratamento dos dados, sem o qual, a fidedignidade das conclusões aqui apresentadas poderia ser posta em causa. Fazendo um paralelo aos próprios conceitos de segurança da informação, para que o estudo da informação como domínio do poder transversal ao domínio político seja credível, impõe-se que não ocorra disrupção da disponibilidade, da integridade e da confidencialidade, sem o qual, o processo decisório, entendido como manifestação do poder político (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998, p. 201), seria afetado, influenciando as ações desenvolvidas pelas Op Info e pelos próprios conceitos de guerra de informação. Cremos ser possível conduzir a guerra de informação em qualquer sistema político vigente, contudo, a fim de tornar este estudo mais objetivo, e aproveitar as características intrínsecas à informação em sua plenitude, apenas encontradas quando lhes é fornecida plena liberdade de comunicação (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998, p. 100), optámos por restringir este estudo ao único sistema político detentor destas características, a democracia.

2.2. A Democracia

Em termos gerais, a democracia pode ser conceptualizada por um regime que abranja “um conjunto de instituições e procedimentos que definem as regras e os canais de

6 Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), em termos modernos, são três os sistemas políticos: democracia, autoritarismo e totalitarismo.

7 A obediência incondicional no autoritarismo é conseguida, entre outros meios, pela manipulação dos instrumentos de poder do Estado, pelo detentor do poder.

acesso às principais posições do Estado, ao exercício do poder estatal e ao processo de tomadas de decisões públicas” (PNUD, 2004, p. 55). Neste sentido, percebemos que a informação na democracia é mais acessível, difundida e fiável, não só aos entes detentores do poder – outorgado pelos membros da sociedade –, mas também a todos os atores e indivíduos que delas fazem parte. Apesar das divergências de conceptualização, há consenso na ciência política contemporânea de que, um Estado, para ser considerado democrático, deve possuir, entre outras características, autoridades públicas eletivas, sufrágio universal, liberdade de expressão, e acesso à informação alternativa (PNUD, 2004, p. 55).

Autoridades públicas eletivas e sufrágio universal conduzem inevitavelmente ao surgimento de partidos e organizações políticas. Estes representam a forma como um povo pode ser representado pelo governo que escolhe. Esta forma de construção de poder político leva-nos a concluir mais uma vez que, numa democracia, partidos e organizações políticas desenvolvam as suas atividades envoltos num ambiente competitivo e conflitual, orientados pela acensão ou manutenção do poder, onde romper o limite da ética, lhes pode acarretar penalizações previstas à luz do direito e dos costumes.

Ribeiro (2008) afirma que a liberdade de expressão “consiste (...) na salvaguarda de todas as opiniões sobre todos os assuntos, de modo a que fiquem ao abrigo de qualquer punição”. Cabe ressaltar que a liberdade de expressão não suplanta o limite ético das relações. A liberdade de expressão é um conceito intrinsecamente relacionado ao da imprensa livre, podendo somar a este, a característica de que não deve ser controlada pelo governo, pois, na democracia, não há qualquer tipo de restrição à livre circulação da informação, bem como sobre as atividades dos jornalistas e da imprensa em geral (Ribeiro, 2008). Estes conceitos, normalmente não observados no autoritarismo e totalitarismo, garantem aos *media* e às redes sociais liberdade para atuar e influenciar o domínio político, como ferramentas das Op Info.

A democracia também implica a vigência de um Estado de Direito (PNUD, 2004, p. 56). O Estado de Direito é a própria submissão do Estado aos critérios jurídicos do direito vigente, variando de acordo com o grau de independência das normas jurídicas intitucionalizadas (Ribeiro, 2008). A importância do conceito em questão, está no facto de que o Estado de Direito, minimizado ou suprimido em outros sistemas políticos, apresenta garantias para a própria segurança da informação e das ações conduzidas pelas Op Info, principalmente no meio cibernético e nos *media*.

Uma das principais características do regime democrático é a separação do poder em três seguimentos, consagrados na obra do pensador francês Montesquieu “O Espírito das Leis”. A Teoria dos Três Poderes foi concebida para se contrapor aos Estados autoritários e totalitários. Ao estabelecer o conceito de divisão de poderes na democracia, criou-se um sistema de contenção do poder pelo poder, no qual, Montesquieu afirma que “Tudo estaria perdido se uma só pessoa, ou um só corpo de notáveis, de nobres ou de povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis, o de executar as decisões públicas e o de punir os delitos ou contendias entre os particulares” (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998, p. 248). Surgem então os poderes executivo, legislativo e judicial. Mais uma vez, há aqui uma notória razão para a deflagração de conflitos de interesses no domínio político,

já que poderes independentes, possuindo objetivos convergentes, mas por vezes interesses divergentes, são fiscalizados por eles próprios.

2.3. A Informação no Domínio Político

O domínio político é um campo de alta competitividade, ou mesmo de conflitualidade de interesses pois os atores, entre os quais os políticos, lidam diuturnamente com interesses que se atraem e se repelem, conduzindo-os invariavelmente a uma disputa pela obtenção ou manutenção do poder. Para além dos interesses pessoais ou partidários em um sistema político, existem ainda outros entes que apresentam contrapeso a estas forças. A existência de três poderes independentes, porém harmónicos entre si, confere inestimável carácter democrático ao sistema político, contudo, institui mais um importante ponto instigador de conflitualidades entre os interesses políticos. Exemplo disso pode ser observado na revogação, pelo senado americano, de importantes pontos da lei federal americana Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA), sancionada pelo presidente Barack Obama⁸ (Snell, 2015), e que deixou evidentes as divergências de ideologias e objetivos não só entre o executivo e o legislativo, mas entre os partidos Democrata e Republicano.

O sistema partidário num regime democrático é competitivo e conflituoso pela sua própria natureza sociológica, e, a inserção da informação como um instrumento de poder, reforça este cenário, na medida em que se percebe a importância que esta possui na sustentação do sistema político, do sistema partidário e da própria sobrevivência política dos seus atores. Neste sentido, Nunes (2015) afirma que “os fatores políticos e estratégicos constituem elementos ou referências de natureza sociológica, que contribuem para a definição do poder dos Estados. Surgem assim novos fatores que impõem formas de interação e de relacionamento globais entre as unidades políticas”.

De facto, a informação sempre existiu no domínio político desde que este foi teorizado, mas o advento do que tem sido tratado como a 4.^a revolução fez surgir o conceito de ciberespaço e toda uma infraestrutura necessária para o seu funcionamento, possibilitando novas acessibilidades físicas e não físicas à informação, em tempo real, independente da posição geográfica. Desta forma, concordamos com Ribeiro (2008) quando nos diz que “A Informação é a base de todo poder, e quem não sabe trabalhar a Informação é um perdedor garantido”. Será neste contexto que abordaremos a informação, não como um conceito simples, mas sim, sob a perspetiva da superioridade de informação⁹, inserida em um contexto de guerra de informação.

2.4. A Informação no Domínio Político em um Contexto de Guerra de Informação

De acordo com o observado na Figura 1, o ambiente da informação é transversal aos demais instrumentos de poder – diplomático/político, militar, económico –, pelo facto

8 Chamada comumente como *Obamacare*, esta lei tornou-se o maior projeto de mudança do sistema de saúde americano.

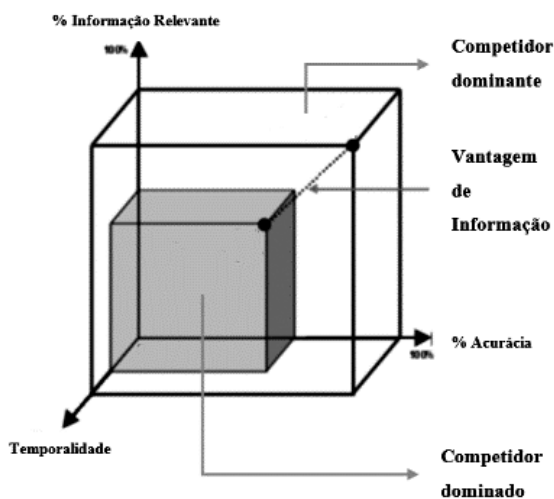
9 Segundo a MNIOE (2005a), a superioridade da informação “descreve a capacidade relativa superior dos atores para, no domínio da Informação de um determinado cenário, recolher, processar e disseminar Informação em relação aos concorrentes, enquanto que afetam a capacidade de um adversário a fazer o mesmo”.

de serem estes constituídos por um conjunto de indivíduos, organizações e sistemas que colem, processam, disseminam ou agem na informação. O domínio da informação é, desta forma, um ambiente onde os seres humanos e sistemas automatizados, agindo nos domínios físico, cibernético e cognitivo, realizam o ciclo de tomada de decisão, para cada domínio que a envolve (Joint Publication, 2006, pp. I-1). É neste conceito que a guerra de informação se insere no domínio político.

Ao tratarmos sobre informação, é preciso que se compreenda que, por si só, a informação possui apenas valor potencial. O ato de ser entregue ao destinatário, ou obtido por um ator que lhe encontre importância em um determinado cenário, é que lhe conferirá o valor real, temporal e circunstancial para aquele determinado momento (Nunes, 2015, p. 63).

Já tendo sido identificado que a informação é transversal aos outros três instrumentos de poder, que o ambiente político é, por natureza, conflitual ou competitivo, caracterizaremos assim, a guerra de informação no domínio político como sendo as “ações tomadas para preservar a integridade do próprio sistema de Informação, da exploração, corrupção, ou perturbação, enquanto, ao mesmo tempo, explora, corrompe ou destrói o sistema de Informação do adversário” (Waltz, 1998, p. 20).

Figura 2 – Modelo Conceptual de Superioridade da Informação



Fonte: adaptado de Alberts, Garstka e Stein (1999, p. 34).

Posto isto, percebemos que a guerra de informação é um instrumento que fornece ferramentas que permitem aos atores envolvidos no ambiente conflitual e competitivo do domínio político, salvaguardar as informações e os sistemas de informação julgados críticos, ou de interesse, enquanto possibilita extrair vantagem da informação que o adversário possua. Assim como no domínio militar do DIME, este cenário de superioridade de informação, representado na Figura 2, é constantemente procurado pelos atores envolvidos no

domínio político¹⁰, ainda que, diferentemente do aplicado ao domínio militar, possam fazê-lo não de uma forma consciente ou sistematizada, como será abordado neste estudo.

Se restringirmos o estudo apenas ao domínio político, e com base no modelo proposto por Montesquieu, adotado pelas democracias, percebemos que a informação será, de igual forma, transversal, na medida em que continua a tratar-se de um recurso manipulado pelos poderes¹¹ executivo, legislativo e judicial. Desse modo, podemos representar o modelo da informação no domínio político proposto por este estudo, conforme a Figura 3. Como os três poderes são independentes e harmônicos entre si, compreender este conceito é importante para que tenhamos o entendimento de que, o conflito de interesses no domínio político conduz a um cenário competitivo/conflitual de busca pela superioridade da informação por cada ator, de cada poder.

Figura 3 – Transversalidade da Informação no Regime Democrático



3. As Operações de Informação no Domínio Político

A MNIOE (2005a, p. 9) define Op Info como sendo “a coordenação das atividades militares para criar efeitos desejados sobre a Informação e Sistemas de Informação – incluindo o comportamento e as capacidades do sistema – em apoio aos objetivos da missão, protegendo e valorizando simultaneamente nossas próprias Informações e Sistemas de Informação. Segundo o manual americano *Joint Publication* (2006, pp. II-1), as Psychological Operations (PSYOPS)¹², Military Deception (MILDEC)¹³, Operation Security (OPSEC)¹⁴, Electronic Warfare (EW)¹⁵ e as Computer Network Operations (CNO)¹⁶ são os elementos nucleares das Op Info que proporcionam liberdade de operação no

10 Nomeadamente, os integrantes dos poderes executivo, legislativo e judicial.

11 A estruturação do conceito dos três poderes pode-se adaptar à forma de governo exercida por cada Estado. No caso da República Federativa do Brasil, por exemplo, o poder executivo é exercido pelo Presidente da República e os seus Ministros de Estado. O poder legislativo é composto pela Câmara dos Deputados representantes do povo, e pela Câmara dos Senadores representantes dos Estados e do Distrito Federal. Por último, são órgãos do poder judicial o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os diversos tribunais federais e regionais.

12 São operações que têm por objetivo influenciar o comportamento de governos, organizações, grupos e indivíduos.

13 Tem por objetivo enganar as forças inimigas, por meio de dissimulação, durante uma guerra.

14 Processo de identificar informação crítica, a fim de determinar se as ações amigas podem ser observadas pela inteligência inimiga e se as informações obtidas por adversários poderiam ser interpretadas para serem úteis a eles, selecionando medidas que eliminem ou reduzam a exploração adversária de informação crítica amigável.

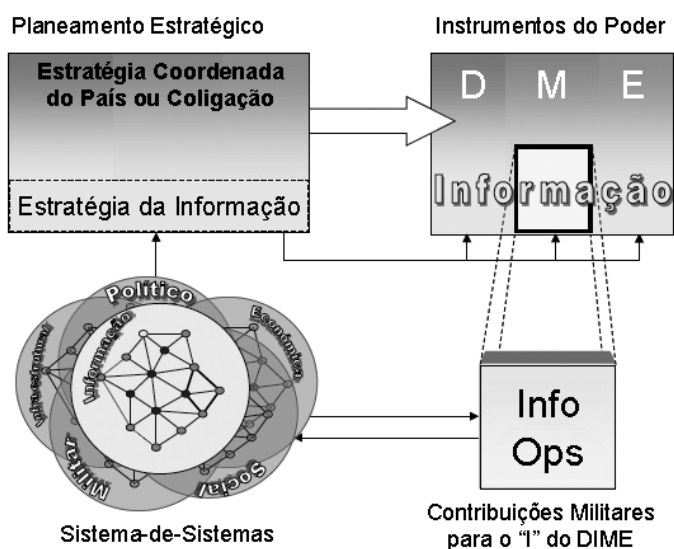
15 Tradução para o português de guerra eletrônica. São ações que envolvem o uso do espectro eletromagnético, ou energia direcionada, para controlar, atacar ou impedir agressões inimigas por esse meio.

16 São ações deliberadas com o objetivo de interromper, desativar, degradar ou enganar o comando e controle inimigo.

domínio da informação. A estes juntam-se cinco elementos de apoio, nomeadamente, Information Assurance (IA)¹⁷, Counterintelligence (CI)¹⁸, Combat Camera (COMCAM)¹⁹, Destruição Física e Segurança Física, além de três atividades relacionadas: Public Affairs (PA)²⁰, Civil-Military Operations (CMO) e Defense Support to Public Diplomacy (DSPD)²¹. Sendo o manual *Joint Publication* (2006) mais objetivo do que a MNIOE (2005a; 2005b), afirma aquele que, o emprego desses elementos influencia, interrompe, corrompe ou usurpa a componente humana adversária e suas decisões automatizadas, enquanto protegem as suas próprias. Tratando a informação como um recurso estratégico, afirma ainda que as operações militares dependem da informação e dos sistemas de informação para diversas atividades simultâneas e integradas (Joint Publication, 2006, p. IX).

A propósito de o domínio político não ter qualquer relação doutrinária com o militar, no que se refere exclusivamente à definição, assumimos serem as Op Info adaptáveis ao domínio político, uma vez que este, de facto, faz parte de um sistema de sistemas da estratégia da informação, conforme demonstra a Figura 4.

Figura 4 – Relação das Op Info no Modelo DIME



Fonte: MNIOE (2005b, p. 12, *apud* Nunes, 2015, p. 201).

- 17 São medidas tomadas para protegerem a informação e os sistemas de informação, garantindo a sua disponibilidade, integridade, autenticidade, confidencialidade e não-repúdio.
- 18 Recolha de informação e condução de atividades destinadas a proteção de atividades de inteligência inimiga.
- 19 Fornecer capacidade de imagens em apoio aos requisitos operacionais e de planeamento em toda a gama de operações militares.
- 20 Informação de interesse ao público interno e externo ao Department of Defense (DoD).
- 21 São atividades e medidas tomadas para apoiar e facilitar os esforços de diplomacia pública.

Muito embora a doutrina de Op Info esteja consolidada no domínio militar do DIME, não existe ainda doutrina estabelecida para o emprego dos conceitos de Guerra da Informação (GI) e Op Info no domínio político, enquadrado no cenário proposto neste estudo. Posto isto, e assumindo existir adaptabilidade e aplicabilidade das Op Info no domínio político, entendemos ser necessário identificar quais as capacidades das Op Info que podem, de facto, serem aplicadas em ações sincronizadas para a produção de efeitos desejados, respeitando as peculiaridades impostas pelo domínio político abrangido neste estudo. Cabe aqui realçar ainda que, os efeitos esperados resultantes do uso sincronizado dos meios de Op Info, quando alcançados, traduzir-se-ão, inevitavelmente, em um estado final de superioridade da informação, permitindo ao decisor, superioridade da decisão (Joint Publication, 2006, p. I-1).

Segundo Nunes (2015, p. 139), os conceitos de GI “podem ser descritos pela utilização da informação (recursos) e das tecnologias que a manipulam (vetores) como ferramentas (armas) contra eventuais adversários”, independente do contexto em que esteja inserida. Na sequência deste conceito, percebemos que a GI pode ser conduzida por meio de “armas”²² que causam algum efeito na informação-alvo. Pelas características da informação, entendemos que estas “armas” podem ser de natureza bastante diversificada, contudo, se adotarmos um conceito orientado aos efeitos que produzem, podemos classificá-las em três campos, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Matriz das Armas da Guerra de Informação

Efeito das armas	Foco do ataque	Efeito primário	Tipo de armas	Complexidade do modelo
Físico	Físico	Negação de serviço	Destruição física	Baixa (linear)
Sintaxe	Estrutural	Obstrução e corrupção operacional lógica	Vírus, agentes, filtros	Média (estatística)
Semântica	Comportamental	Afetação da confiança dos utilizadores do sistema	Simulação de uma falsa realidade, informação multimídia enganosa	Elevada (caótica)

Fonte: Adaptado de Cohen e Associates (1999, *apud* Nunes, 2015, p. 140).

Entendemos que as ações desencadeadas pelas Op Info no domínio político devem ser conduzidas por meios operacionais capazes de adquirir dados do ambiente operacional e tratá-los, resultando em informação útil ao interessado. As referidas ações têm por objetivo influenciar em um ou mais campos dos efeitos das armas, estando consolidadas em diversas doutrinas militares, sendo que o manual *Joint Publication* (2006) as classifica conforme a Tabela 2, a qual usaremos para identificar quais as capacidades centrais, bem como ações, foram desenvolvidas durante a Operação Lava-Jato.

22 Segundo o dicionário Michaelis, a definição de arma é:
 “s.f. (orig. latim *arma*). 1. Instrumento de ataque ou de defesa. 2. Qualquer recurso ofensivo ou defensivo”.
 Apresentamos essa definição para afastar a natural tendência de o leitor entender o significado de arma, nesse contexto, como simplesmente um dispositivo cinético de destruição física, descartando assim, ações de Op Info em ambientes como o do espectro eletromagnético e o cibernético.

Tabela 2 – Integração das Op Info em Operações Conjuntas

Capacidade Central	Foco do Ataque	Objetivo	Qualidade da Informação	Quem executa?
EW	Físico	Identificar e localizar ameaças	Usabilidade	Militares
CNO	Informacional	Adquirir informação de e sobre computadores e redes de computadores	Segurança	Indivíduos, Governos, Militares
PSYOPS	Cognitivo	Influenciar	Relevância	Empresas, Governos, Militares
MILDEC	Cognitivo	Induzir em erro	Acurácia	Militares
OPSEC	Cognitivo	Negar	Segurança	Militares

Fonte: Adaptado de Joint Publication (2006, pp. I-7).

Por fim, a MNIOE (2005a, p. 23) apresenta-nos uma matriz de relacionamento dos propósitos, funções e atividades militares das capacidades das Op Info. A matriz, representada pela Tabela 3, ilustra como cada capacidade influencia no domínio da informação. Sendo a matriz orientada ao domínio militar, com base nos estudos aqui conduzidos, identificaremos quais as ações nucleares presentes no *case study* que foram eficientemente utilizadas. Estas estão representadas na Tabela 4. As capacidades relacionadas as PSYOPS serão abordadas especificamente no item *Os Media e as Redes Sociais como Capacidade de Op Info no Domínio Político*.

Tabela 3 – Matriz de Correlacionamento das Capacidades de Op Info no Domínio Militar

Atividades Militares (exemplos)	PSYOPS	EW	CNO
OBJETIVO			
Induzir Tomada de decisão e comportamentos favoráveis	X	X	X
Degradar Capacidade de combate adversária	X	X	X
Alcançar e manter/contribuir A própria superioridade da informação/superioridade de C2	X	X	X
Prevenir (pró-ativo) A efetividade das Op Info adversária		X	X
Mitigar ou neutralizar (reativo) Op Info adversária		X	X
FUNÇÕES			
Influenciar e afetar Capacidades	X	X	X
Explorar Informação e sistemas de informação	X	X	X
Proteger Informação e sistemas de informação		X	X
Fazer oposição Op Info adversária	X	X	X

Fonte: Adaptado de MNIOE (2005b, p. 72).

3. Case Study – Operação Lava-Jato

A Operação Lava-Jato, conduzida pela Polícia Federal (PF), em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF) e a Justiça Federal (JF), teve início no ano de 2009, e é a maior investigação contra corrupção e lavagem de dinheiro de toda a história do Brasil, sendo o nome uma referência a uma rede de postos de combustíveis e lavagem de carros, utilizada pela primeira organização investigada para a prática criminosa. A grande complexidade da operação decorre dos agentes envolvidos e investigados, nomeadamente, grandes empreiteiras brasileiras responsáveis por quase todas as grandes obras do país – Odebrecht, OAS, Engevix, Mendes Júnior, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Iesa, UTC e Galvão Engenharia –, colaboradores da PETROBRAS²³, operadores financeiros, e atores políticos dos poderes executivo, legislativo e judicial. Destes, uma parcela ocupa (ou ocupava) cargos com foro privilegiado²⁴, motivo pelo qual o processo judicial foi desmembrado pelo tribunal federal de primeira instância, para o Supremo Tribunal Federal (STF) (MPF, 2016).

Das leituras realizadas sobre a Operação Lava-Jato, identificamos recorrentes atividades relacionadas às Op Info, ainda que oficialmente não haja planeamento sincronizado entre os atores envolvidos, para o cenário específico. Todas as atividades identificadas, no entanto, podem ser resumidas em três ações que se relacionam diretamente às capacidades centrais de Op Info, nomeadamente, intercetção telefónica, intercetção de dados na internet e escuta ambiental. As que merecem maior destaque, são:

- Intercetções telefónicas – a PF tem conduzido centenas de intercetções telefónicas com autorização judicial (Trezzi, 2014). Entre os diversos alvos já identificados²⁵ encontram-se a ex-presidente Dilma Rousseff²⁶, o ex-presidente Lula da Silva (Coutinho, Bronzatto e Haidar, 2016), ministros de Estado, senadores, deputados federais, governadores, prefeitos, empresários, etc. (MPF, 2016). Existe um consenso entre os *media* especializados e cientistas políticos que, a divulgação das intercetções telefónicas entre Dilma e Lula, foi fundamental para impedir a posse do ex-presidente Lula no cargo de Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, tendo influenciado, inclusive, no processo do *impeachment*.

- Intercetção de dados na internet – O MPF e a PF conduzem intercetções de *e-mails* na rede mundial de computadores (Moreira, 2015) e de dados bancários, coletados e analisados eletronicamente no sistema SIMBA (MPF, 2016)²⁷. O juiz federal responsável pela Operação Lava-Jato também determinou à Google Brasil a interceta-

23 Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS). Empresa estatal brasileira de capital misto, que opera no ramo da energia, principalmente na exploração de petróleo, e que mantém operações em 25 países.

24 Mecanismo presente no ordenamento jurídico brasileiro que designa uma forma especial e particular para julgar determinadas autoridades.

25 Disponibilização da informação após determinada a quebra de sigilo do processo, por parte da justiça federal.

26 Na ocasião em que ocorreram as intercetções telefónicas, Dilma Rousseff ainda era a presidente em exercício.

27 Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA) desenvolvido pela Procuradoria-Geral da República do Brasil.

ção, em tempo real, e a favor da PF, de *e-mails* investigados na operação (Folha de S. Paulo, 2014).

- Dispositivo de escuta ambiental – em uma varredura de rotina, a equipa de segurança do STF identificou um dispositivo de escuta ambiental no gabinete do ministro do STF, relator de recursos sobre o rito do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (G1b, 2016).

Em matéria publicada num jornal de grande circulação no Brasil, Matsuura (2016) afirma que “os políticos temem celulares²⁸, mas gravações podem ser feitas de outras formas”. De facto, as intercetações telefónicas tornaram-se na principal ferramenta contra políticos corruptos, incentivando uma prática jurídica comum no processo decorrente da Operação Lava-Jato, a delação premiada²⁹, e que tem conduzido muitos políticos, empresários e personalidades a se tornarem réus ou condenados na justiça brasileira. A produção dos efeitos desta ferramenta torna-se clara no artigo de Matsuura, ao percebermos a preocupação dos políticos nas reuniões a respeito de telemóveis, e mesmo a renúncia de ministros, após terem ligações comprometedoras intercetadas:

“O temor criado por gravações que municiaram delações premiadas fez com que o celular se tornasse malquisto nas reuniões em Brasília. É crescente o número de relatos de encontros entre políticos em que a entrada de *smartphones* foi proibida. Tirar o terno, para sinalizar que não carrega grampos, também faz parte do novo protocolo pós-Lava Jato (...) O temor de grampos em conversas privadas se alastrou entre os políticos em Brasília depois que o ex-presidente da Transpetro³⁰ Sérgio Machado gravou reuniões com a cúpula do PMDB³¹, levando inclusive à exoneração de dois ministros do governo interino de Michel Temer: Romero Jucá (Planejamento) e Fabiano Silveira (Transparência)” (Matsuura, 2016).

Com base nas ações identificadas acima, e traçando um paralelismo com a Tabela 2, foi possível construir a Tabela 4, que nos apresenta as atividades das Op Info utilizadas na Operação Lava-Jato e identificadas até este momento no estudo. De realçar que as informações recolhidas para a construção desta tabela foram obtidas por meio de fontes abertas, sendo provável que existam outras atividades, contudo, de forma não ostensiva. A Tabela 4 será complementada na Tabela 5, com a identificação das ações de Op Info desenvolvidas pelos *media* e redes sociais, considerando, também estas, como capacidades de Op Info no domínio político.

28 Termo utilizado no Brasil para designar o aparelho telemóvel.

29 É na legislação brasileira um benefício legal concedido a um réu que aceite colaborar na investigação ou entregar cúmplices, em troca da diminuição ou extinção da pena, ou ainda de um perdão judicial.

30 Subsidiária da PETROBRAS, a Transpetro – Petrobras Transporte S.A. é a maior processadora brasileira de gás natural. Atua nas operações de importação e exportação de petróleo e derivados, gás e etanol.

31 O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) é o maior partido político brasileiro.

Tabela 4 – Atividades Parciais de Op Info Desenvolvidas Durante a Operação Lava-Jato

Capacidade central	Atividade	Foco do ataque	Objetivo	Quem conduziu?
EW	ESM ³²	Físico	Intercetações telefônicas	PF
			Escuta ambiental	Desconhecido
			Gravações de áudio e vídeo	Denunciados na Operação Lava-Jato ³³
CNO	CNE ³⁴	Cibernético	Intercetação de dados na rede	PF, MPF, Google

3.1. Os Media e as Redes Sociais como Capacidade de Op Info no Domínio Político

O manual *Joint Publication* (2006, pp. II-1) descreve as PSYOPS como operações para transmitir informação e indicadores verdadeiros, selecionados para o público estrangeiro, para influenciar suas emoções, motivações, raciocínio, objetivo planeado e, finalmente, o comportamento de seus governos, organizações, grupos e indivíduos. Descreve ainda que as PSYOPS têm sido usadas, por toda a história, para influenciar grupos estrangeiros e líderes, induzindo ou reforçando atitudes e comportamentos favoráveis aos objetivos da fonte. De facto, as PSYOPS têm alcançado maior importância devido ao crescimento das capacidades de comunicações de massa. A despeito de as PSYOPS serem uma atividade tipicamente militar, o manual *Joint Publication* (2006, pp. II-1) também as definem como uma parte vital das atividades desenvolvidas nos domínios abrangidos pelo DIME.

Magalhães (2008) afirma no seu estudo sobre “os efeitos das redes sociais dos eleitores na sua propensão para o voto” que, a “participação eleitoral de (...) indivíduos em (...) redes sociais concretas compostas por outros indivíduos com os quais os eleitores entram em interação (*sic*) e discussão informais”, permite a circulação de informação crucial quando se trata de tomar decisões políticas. Complementa ainda Magalhães (2008) que existem duas razões para esta tendência. Por um lado, a aquisição de competências para a participação não é feita apenas através da socialização primária, mas num contexto informal de outros indivíduos envolvidos em questões políticas, que estimula o debate e a consciencialização política. Por outro lado, as redes sociais constituem fontes de informação específicas sobre a utilidade ou pretensa participação política. Facto é que as redes sociais têm-se tornado uma importante ferramenta de mobilização social em questões políticas. Um dos exemplos mais representativos do alcance, do poder de mobilização e da força política das redes sociais, é a “Primavera Árabe” (McKenzie, 2016). Outro exemplo marcante a ser citado é a capacidade de mobilização política do Facebook. Como

32 *Electronic Support Measures* são ações de intercetação, monitorização e gravação de sinais eletromagnéticos, bem como a localização geográfica de seus emissores.

33 Gravações conduzidas por denunciados na Operação Lava-Jato que procuravam acordos com a Justiça Federal de delação premiada.

34 *Computer Network Exploitation* são ações realizadas em redes de computadores que exploram os dados recolhidos a partir de sistemas de destino ou de informação do inimigo.

exemplo, podemos citar a criação do Partido Unido dos Reformados e Pensionistas (PURP)³⁵, onde:

“um grupo de dirigentes apresentou ao Tribunal Constitucional 8.770 assinaturas – bastante acima das necessárias – para se constituir como o 24.º partido português. Ninguém sabia que estava na forja. Nem podia. Na verdade, tudo se passou no mundo virtual e em circuito fechado. Em quatro meses, uma página do Facebook fez o trabalho que, dantes, precisava de muitos anos de militância para poder ver a luz do dia. Já não é o primeiro caso” (Lima, 2015).

Posto isto, para podermos identificar quais capacidades das PSYOPS no domínio militar são melhor adaptadas ao domínio político, retornaremos uma vez mais ao *case study* da Operação Lava-Jato, para apresentar factos que nos possam servir de base para afirmar que os *media* e as redes sociais apresentam capacidades eficientes das PSYOPS no domínio político.

3.2. A Produção de Efeitos dos *Media* e das Redes Sociais na Operação Lava-Jato

A Effects-based Operation (EBO) pode ser melhor definida como a habilidade de atingir objetivos, por meio de efeitos desejados (Kyle, 2008, p. 7). Neste sentido, os *media* e as redes sociais representam um importante papel na produção de efeitos, particularmente no domínio político, e a Operação Lava-Jato tem sido um cenário bastante representativo para comprovar esta afirmação. Moro (2004)³⁶ afirmou em artigo publicado sobre a operação *Mani Pulite*³⁷, que os meios de comunicações social são um importante parceiro na luta contra a corrupção na política, e sobre a operação em questão, afirma ainda que:

“A publicidade conferida às investigações teve o efeito salutar de alertar os investigados em potencial sobre o aumento da massa de informações nas mãos dos magistrados, favorecendo novas confissões e colaborações. Mais importante: garantiu o apoio da opinião pública às ações judiciais, impedindo que as figuras públicas investigadas obstruíssem o trabalho dos magistrados” (Moro, 2004).

No dia 16 de março de 2016, o juiz Moro, indicando seguir esta linha de pensamento, derrubou o sigilo da Operação Lava-Jato, horas após a confirmação de Lula da Silva como ministro da Casa Civil do governo Dilma. Esta decisão, que teve sua legalidade contestada até mesmo pelo STF, trouxe a público, por meio dos *media*, uma intercetção

35 Partido político português.

36 Juiz federal de primeira instância Sérgio Fernando Moro, responsável pelo julgamento dos crimes identificados na Operação Lava-Jato. Frequentou a Harvard Law School e especializou-se em crimes financeiros pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América.

37 Em Portugal, foi mais conhecida como Operação “Mãos Limpas”. Foi uma investigação judicial de grande envergadura em Itália, que visou esclarecer casos de corrupção durante a década de 1990, que levou ao fim da chamada Primeira República Italiana (1945-1994) e ao desaparecimento de muitos partidos políticos. Nas palavras do Juiz Moro, tem servido de modelo para a condução da Operação Lava-Jato no Brasil.

telefónica entre a então presidente Dilma e o ex-presidente Lula. O conteúdo foi entendido como obstrução da justiça e uma manobra da então presidente Dilma, para nomear Lula como Ministro Chefe da Casa Civil, concedendo-lhe assim, a situação de foro privilegiado (G1a, 2016). O efeito da divulgação da gravação telefónica foi imediato e contundente. No mesmo dia, tiveram início uma série de manifestações populares nas ruas, organizadas por meio de perfis e contactos no Facebook, e que culminou no impedimento, por determinação do STF, da nomeação do ex-presidente Lula no cargo de ministro, e no agravamento da sustentabilidade política da presidente. No dia 17 de abril de 2016 – 31 dias após a quebra do sigilo da operação –, a Câmara dos Deputados aprovou o afastamento temporário da então presidente Dilma Rousseff, autorizando o Senado Federal a instaurar o processo de *impeachment*. No dia 31 de agosto de 2016, o Senado aprovou o pedido de *impeachment* e afastou-a definitivamente do cargo de presidente da República.

De facto, a Operação Lava-Jato tem apresentado recorrentes exemplos de como as redes sociais têm alcançado um papel fundamental e decisivo na condução dos rumos políticos do Brasil. Uma importante contribuição nesse sentido foi o uso da internet, por parte de movimentos sociais organizados, para a convocação de protestos e ações políticas contra a corrupção.

Desses movimentos, destacam-se dois. O primeiro, denominado “Movimento Brasil Livre” (MBL) e também com conta oficial no Facebook (MBL, 2016), foi o principal ator responsável pela convocação das manifestações dos dias 15 de março e 12 de abril de 2015, e que levaram às ruas de todo o país mais de 2 milhões de brasileiros em 160 cidades, em protesto contra a corrupção e o governo da presidente Dilma Rousseff (G1, 2015). O segundo, denominado “Movimento Vem Pra Rua”, e também com contas oficiais no Facebook, Instagram e Twitter (Vem Pra Rua, 2016), surgiu com o objetivo pró *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, tendo sido o principal movimento responsável pela maior manifestação da história do país. Dados oficiais de órgãos de segurança pública do Brasil afirmam que mais de 3 milhões de brasileiros, em 239 cidades de todo o país, foram às ruas manifestar apoio ao *impeachment*, contra a corrupção, e em apoio ao juiz Sérgio Moro (Estadão, 2016). O apoio ao juiz é um importante efeito na “guerra” que tem sido travada nos bastidores entre os atores pró e contra a Operação Lava-Jato, colocando o juiz Moro numa posição muito próxima ao “Centro de Gravidade”³⁸ da operação.

Na sequência do desenrolar das manifestações, e com o objetivo de pressionar os políticos que votariam pela aceitação, ou não, do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o movimento “Vem pra Rua” lança a plataforma digital interativa “Mapa do *Impeachment*”³⁹ (Klimpel, 2016) que “lista quais são os deputados federais e senadores

38 Ponto essencial de um Estado – ou causa que sustenta uma vontade política –, de forças militares ou de sistemas diversos, cujo funcionamento é imprescindível à sobrevivência do conjunto.

39 Portal interativo que mapeia os políticos a favor, contra e indeciso ao processo de *impeachment*, identificando-os e apresentando informações como: partido, região do país, mandato, telefone do parlamentar, e-mail de contacto, suas páginas nas redes sociais e evolução patrimonial.

a favor e contra a cassação do mandato da presidente (...), assim como os que ainda não se decidiram sobre o assunto”. O *site* apresenta de forma gráfica quantos votos a favor do *impeachment* eram contabilizados como certos, bem como quais eram, inclusive com fotos e contactos, os políticos a favor, contra e indecisos. Todas as informações podiam ser partilhadas diretamente no Facebook, Google+, Twitter, ou por *e-mail*, e influenciaram na forma como os políticos votaram durante o processo.

Figura 5 – Página Inicial do Mapa do *Impeachment*



Fonte: Mapa do *Impeachment* (2016).

A pressão popular exercida contra os políticos nas redes sociais alcançou alguns dos efeitos esperados⁴⁰. Em matéria publicada no diário *O Estado* (2016), políticos do Estado do Maranhão afirmaram terem sido as suas páginas na *web* sobrecarregadas de comentários pressionando-os a votar a favor do *impeachment*. O deputado federal Maurício Quintella afirmou também ter sofrido uma forte pressão das redes sociais para votar a favor do *impeachment* (Mota, 2016). Todavia, a pressão social pode chegar a ponto mesmo de desvirtualizar o conceito ético e legal das manifestações, delegando indiretamente às redes, uma responsabilidade que não lhe é de facto dada. Segundo Serrano (2015), “A afobação causa falhas no processo, joga todo suspeito no tribunal das redes sociais e pode acabar invalidando as investigações”. A afirmação retrata o poder que as redes sociais possuem na sociedade da informação e, paradoxalmente, os efeitos colaterais que delas podem advir, caso os efeitos esperados não sejam bem planeados e sincronizados. De facto, a capaci-

40 Tendo sido os principais, o cancelamento da nomeação do ex-presidente Lula da Silva como ministro, e a aprovação do *impeachment*.

dade de formular conceitos e criar estereótipos, no ambiente dinâmico das redes sociais, concederam a esta ferramenta uma impressionante capacidade produzir efeitos, a curto prazo, no domínio político. Esta capacidade pode ser bem explicitada na situação dos seis parlamentares brasileiros que, ao serem citados pelos *media* como envolvidos na Operação Lava-Jato, dizem-se já antecipadamente julgados pelas redes sociais (ZH, 2015).

Diferente dos *media*, um ambiente enviesado por interesses de audiência e patrocínios, as redes sociais são um ambiente largamente democrático, onde qualquer ator tem a liberdade de apresentar suas percepções, interesses e pontos de vista. Sob esta condição, os dois lados envolvidos na conflitualidade do cenário político têm condições de atuar no ambiente da informação e, desse modo, ambos podem desenvolver Op Info ofensivas e defensivas.

Por fim, da análise das ações desenvolvidas pelos *media* e pelas redes sociais no cenário da Operação Lava-Jato, identificamos que esses meios agem orientados para aspetos cognitivos. Para isso, valem-se dos dados e informação adquiridos pela EW e CNO, e desenvolvem eficientes ações de PSYOPS com efeitos amplos e imediatos. Posto isto, e em complemento à Tabela 4, a Tabela 5 apresenta todas as ações nucleares e atividades identificadas por este estudo, desenvolvidas pela Operação Lava-Jato. Percebemos, pois, que os domínios físico, cibernético (informacional) e cognitivo podem ter ações desenvolvidas pelas Op Info de forma eficiente.

Tabela 5 – Atividades de Op Info Desenvolvidas durante a Operação Lava-Jato

Capacidade central	Atividade	Foco do ataque	Objetivo	Quem conduziu?
EW	ESM	Físico	Intercetações telefônicas	PF
			Escuta ambiental	Desconhecido
			Gravações de áudio e vídeo	Denunciados na Operação Lava-Jato ⁴¹
CNO	CNE	Cibernético	Intercetação de dados na rede	PF, MPF, Google
PSYOPS	PSYOPS	Cognitivo	Mobilização de massas	Movimentos sociais

4. Conclusões

O domínio político é constituído por diversas formas de governo, o que nos leva a concluir que não é viável conduzir um estudo de guerra de informação de modo amplo, sendo necessário delimitar o regime a ser estudado. Nesse sentido, a democracia, por força das suas características de não interferência no ambiente da informação, mostrou-se como cenário ideal para identificar quais as capacidades das Op Info que são transversais aos dois domínios – militar e político.

O *case study* proposto, apresentou-nos factos evidentes da aplicabilidade eficiente de ações de Op Info que produziram efeitos concretos no domínio político, delimitado pela

41 Gravações conduzidas por denunciados na Operação Lava-Jato que procuravam acordos com a Justiça Federal de delação premiada.

democracia estudada, nomeadamente, a brasileira. Nesse sentido, pudemos inferir inicialmente que, de facto, é possível conduzir ações de Op Info no domínio político. Identificámos ainda o uso de armas de efeito semântico e de sintaxe, não sendo utilizadas, contudo, armas de efeito físico para a negação de serviço. Apesar desta última constatação assumir um carácter lógico, tendo em vista ser improvável o uso de armas de efeito cinético em um domínio não militar, ainda assim constitui uma afirmação merecedora de aprofundamento e de estudos, tendo em vista que atos criminosos podem produzir efeitos, como no caso do assassinato do juiz da Operação Mãos Limpas, Giovanni Falcone.

Na sequência desta conclusão, identificámos três capacidades centrais das Op Info que foram utilizadas com sucesso no domínio político, nomeadamente, as PSYOPS, a EW e as CNO. Estas três capacidades agem nos campos cognitivo, físico e informacional, respetivamente. Concluimos ainda que estas atividades foram empregadas de forma isolada, por diferentes atores envolvidos no processo conflitual, não sendo desenvolvida uma operação de informação propriamente dita, de forma planeada e sincronizada. Mesmo assim, os efeitos esperados foram atingidos em sua plenitude. Nesse sentido, e de maneira geral, foi possível identificar que a EW e as CNO foram utilizadas durante todo o tempo em que transcorreu a Operação Lava Jato, para a aquisição de dados e informação crítica. De facto, concluimos que as EW e as CNO, diferentemente do domínio militar, não geram efeitos por si só no domínio político, mas sim, dão valioso suporte à consciência situacional, ao processo de tomada de decisão e ao processo da guerra da informação no domínio político, fornecendo dados e informação às PSYOPS.

As PSYOPS, por sua vez, revelaram-se como sendo a única ação das Op Info capazes de produzir efeitos no domínio político, particularmente na modelação de comportamento de grandes massas. Outra característica importante que pôde ser observada, e que também se difere das características das PSYOPS no domínio militar, foi que estas apresentam respostas imediatas no domínio político, atuando por meio dos *media* e das redes sociais. Desta forma, concluimos que, no domínio político, a geradora de efeitos são de facto as PSYOPS, enquanto a EW e as CNO as apoiam na obtenção de um estado final de superioridade de informação. Esse é um conceito diferente da doutrina militar pois, esta identifica em todas as atividades das Op Info, capacidades reais de produção direta de efeitos no adversário.

Por fim, concluimos que o uso eficiente das capacidades das Op Info no regime democrático, pode conduzir a um estado de superioridade da informação àqueles que as conduzem de forma sistematizada, produzindo efeitos desejados, como pôde ser observado no caso do juiz Moro que, de posse do conteúdo sobre a intercetção telefónica entre o ex-presidente Lula e a então presidente Dilma, o disponibilizou aos *media* num momento crítico, esperando um efeito desejado imediato, alterando decisivamente o cenário político a partir daquele momento no Brasil.

Referências

- Alberts, D. S.; Garstka, J. J. e Stein, F. P., 1999. *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*. 2nd Ed. Revised. Washington DC: CCRP Publication Series.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. e Pasquino, G., 1998. *Dicionário de Política*. 11.^a Ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Coutinho, F, Bronzatto, T. e Haidar, D., 2016. Dilma cai em escuta da PF em conversa com Lula. *ÉPOCA*. Disponível em <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/03/dilma-cai-em-grampo-da-pf-em-conversa-com-lula.html>.
- Estadão, 2016. Maior manifestação da história do País aumenta pressão por saída de Dilma. *Estadão*. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047>.
- Folha de S. Paulo, 2014. Google leva multa por e-mails da Lava Jato. *Folha de S. Paulo*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1562405-google-leva-multa-por-e-mails-da-lava-jato.shtml>.
- G1, 2016a. Ao quebrar sigilo, Moro lembra que Lula ainda não tinha foro privilegiado. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/03/ao-abrir-sigilo-moro-cita-ampla-defesa-e-saudavel-escrutinio-publico.html>.
- G1, 2016b. STF descobre aparelho de escuta no gabinete do ministro Barroso. Disponível em <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/05/stf-descobre-aparelho-de-escuta-no-gabinete-do-ministro-barroso.html>.
- G1, 2015. Manifestantes protestam contra Dilma em todos os estados, DF e exterior. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/manifestantes-protestam-contradilma-em-estados-no-df-e-no-exterior.html>.
- Joint Publication, 2006. *Information Operations*. Joint Publication, 3-13. U.S. Department of Defense: USA.
- Klimpel, W., 2016. Movimento pró-impeachment cria site para pressionar parlamentares. *Folha de S. Paulo*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1743274-movimento-pro-impeachment-cria-site-para-pressionar-parlamentares.shtml>.
- Kyle, C. M., 2008. *RMA to ONA: The Saga of an Effects-based Operation*. Fort Leavenworth: School of Advanced Military Studies, U.S. ARMY.
- Lima, R. P., 2015. Facebook produz novos partidos em tempo recorde. *Expresso*. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/politica/facebook-produz-novos-partidos-em-tempo-recorde=f919421>.
- Magalhães, P., 2008. Redes sociais e participação eleitoral em Portugal. *Análise Social*, 43(3), pp. 473-504.
- Mapa do Impeachment, 2016. Mapa do Impeachment. *Movimento Vem Pra Rua* [website]. Disponível em <http://mapa.vempraru.net/>.
- Matsuura, S., 2016. Políticos temem celulares, mas gravações podem ser feitas de outras formas, dizem especialistas. *O GLOBO*. Disponível em <http://oglobo.globo.com/brasil/politicos-temem-celulares-mas-gravacoes-podem-ser-feitas-de-outras-formas-dizem-especialistas-19681533>.
- MBL, 2016. MOVIMENTO BRASIL LIVRE. *MBL* [Website]. Disponível em <http://mbl.org.br/>.

- McKenzie, S., 2016. Arab Spring 5 years on: Corruption increased, says report. *CNN*. Disponível em <http://edition.cnn.com/2016/05/03/middleeast/arab-spring-corruption-transparency-international/index.html?eref=edition>.
- Michaelis, 2016. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=estado>.
- MNIOE, 2005a. *Information Operations (Info Ops) in Support of Effects-Based Operations (EBO)*. v1.6. Bonn: NATO.
- MNIOE, 2005b. *White Paper – Information Operations (Info Ops) in Future Coalition Operations*, v1.7. Bonn: NATO.
- Moreira, R. A., 2015. A formalidade processual “não tem a menor relevância”, disse sua excelência, um magistrado. *Jusbrasil*. Disponível em http://romulomoreira.jusbrasil.com.br/artigos/164810729/a-formalidade-processual-nao-tem-a-menor-relevancia-disse-sua-excelencia-um-magistrado?ref=topic_feed
- Moro, S. F., 2004. Considerações sobre a Operação Mani Pulite. *Revista Jurídica do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 26, pp. 56-62.
- Mota, R., 2016. Redes sociais pressionam Maurício Quintella sobre impeachment. *TNH1*. Disponível em <http://blog.tnh1.com.br/ricardomota/2016/03/31/redes-sociais-pressionam-mauricio-quintella-sobre-impeachment/>.
- MPF, 2016. Caso Lava Jato. *Ministério Público Federal*. Disponível em <http://lavajato.mpf.mp.br/lavajato/index.html>.
- Nunes, P. V., 2015. *Sociedade em Rede, Ciberespaço e Guerra de Informação: Contributos para o Enquadramento e Construção de uma Estratégia Nacional da Informação*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- O Estado, 2016. Eleitores usam redes sociais para pressionar senadores do MA. *imirante.com*. Disponível em <http://imirante.com/oestadoma/noticias/2016/04/27/impeachment-eleitores-usam-redes-sociais-para-pressionar-senadores-do-maranhao.shtml>
- PNUD, 2004. *A Democracia na América Latina: Rumo a uma Democracia de Cidadãos e Cidadãs*. Santana do Parnaíba, São Paulo: PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Trad. para o português Mônica Hirts. Disponível em Portal Brasil Domínio Público: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pn000012.pdf>.
- Ribeiro, H. L., 2008. *Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico*. Lisboa: Gradiva.
- Schwab, K., 2016. The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond. *World Economic Forum*. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>.
- Serrano, P. E., 2015. Operação Lava Jato: a cautela necessária. *Carta Capital*. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/operacao-lava-jato-a-cautela-necessaria-7048.html>
- Snell, K., 2015. Senate passes Obamacare repeal, Planned Parenthood defunding bill, putting Republicans on record. *The Washington Post*. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2015/12/03/senate-passes-obamacare-repeal-planned-parent-hood-defunding-bill-putting-republicans-on-record/>

- Trezzi, H., 2014. O que levou o juiz a decretar a prisão de 27 pessoas na Operação Lava-Jato. ZH. Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/11/o-que-levou-o-juiz-a-decretar-a-prisao-de-27-pessoas-na-operacao-lava-jato-4644260.html>
- Ulian, F. A., 2010. Formas de constituição do poder político. *Revista Acadêmica Direitos Fundamentais*, 4(4), pp. 55-68.
- Vem Pra Rua, 2016. *Movimento Vem Pra Rua* [website]. Disponível em <http://www.vempraru.net/>.
- Waltz, E., 1998. *Information Warfare: Principles and Operations*. Norwood: Artech House Publishers.
- ZH, 2015. Deputados gaúchos investigados usam mídias sociais para se defender. ZH. Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/03/deputados-gauchos-investigados-usam-midias-sociais-para-se-defender-4713988.html>

I SEMINÁRIO IDN JOVEM

Esta publicação é o resultado da organização conjunta entre o Instituto da Defesa Nacional (IDN) e diversos Núcleos de Estudantes de Ciência Política e de Relações Internacionais de Universidades Portuguesas, do 1º Seminário IDN Jovem, realizado nas instalações do IDN em Lisboa, entre 10 e 11 de novembro de 2016, com trabalhos de estudantes que se enquadraram em seis temáticas: *Ameaças Transnacionais; Política Externa e Defesa Nacional; O Mar como Vetor Estratégico; Segurança Energética e Defesa Nacional; Migrações e Segurança; Informação e Segurança no Ciberespaço.*



idn

Instituto
da Defesa Nacional

