

PONTES SOBRE O ATLÂNTICO

THOMAS C. BRUNEAU BRAZIL AND PORTUGAL: THE PATH TO MILITARY INFLUENCE IN POLITICS VIA COUP OR ELECTION PEDRO SEABRA DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO MULTILATERALISMO NO ATLÂNTICO SUL JOSÉ FRANCISCO PAVIA A UNIDADE ESTRATÉGICA DO ATLÂNTICO: IMPORTANTE PARA PORTUGAL, NEM TANTO PARA O BRASIL? ANTONIO RUY DE ALMEIDA SILVA E DANILO MARCONDES GLOBALIZAÇÃO, SEGURANÇA E DEFESA NO ATLÂNTICO SUL

PONTES SOBRE O ATLÂNTICO

THOMAS C. BRUNEAU BRAZIL AND PORTUGAL: THE PATH TO MILITARY INFLUENCE IN POLITICS VIA COUP OR ELECTION PEDRO SEABRA DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO MULTILATERALISMO NO ATLÂNTICO SUL JOSÉ FRANCISCO PAVIA A UNIDADE ESTRATÉGICA DO ATLÂNTICO: IMPORTANTE PARA PORTUGAL, NEM TANTO PARA O BRASIL? ANTONIO RUY DE ALMEIDA SILVA E DANILO MARCONDES GLOBALIZAÇÃO, SEGURANÇA E DEFESA NO ATLÂNTICO SUL

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral – P.V.P. 8,50 €

Conselho de Redação

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luis Cunha

Assistente Editorial

António Baranita

Conselho Editorial

Ana Santos Pinto, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, Armando Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Branco, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Sandra Balão, Teresa Ferreira Rodrigues, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vítor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, António Silva Ribeiro, Carlos Gaspar, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, Luís Valença Pinto, Luís Moita, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, George Modelski, Josef Joffé, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler.

Núcleo de Edições

António Baranita

Colaboração

Lúisa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

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

Pentaedro, Lda.

Praceta da República, 13 • 2620-162 Póvoa de Santo Adrião – Portugal

Tel.: 218 494 141/43

Fax.: 218 492 061

E-mail: pentaedro@mail.telepac.pt

ISSN 0870-757X

Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 750 exemplares

Anotado na ERC

Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Pontes Sobre o Atlântico

| | |
|--|----|
| Brazil and Portugal: the Path to Military Influence in Politics Via Coup or Election <i>Thomas C. Bruneau</i> | 7 |
| Desafios e Oportunidades do Multilateralismo no Atlântico Sul <i>Pedro Seabra</i> | 37 |
| A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil? <i>José Francisco Pavia</i> | 55 |
| Globalização, Segurança e Defesa no Atlântico Sul <i>Antonio Ruy de Almeida Silva e Danilo Marcondes</i> | 69 |

Extra Dossiê

| | |
|---|-----|
| A Estratégia de Cibersegurança da União Europeia: Catastrofista, Realista e/ou Otimista? <i>Sofia Martins Gerales</i> | 91 |
| Definição e Resposta ao Terrorismo na UE e em Portugal: o Que Fazer das Mulheres e Crianças Afiliadas ao <i>Daesh</i> ? <i>Joana Araújo Lopes</i> | 109 |

Pontes Sobre o Atlântico

Brazil and Portugal: the Path to Military Influence in Politics Via Coup or Election

Thomas C. Bruneau

Thomas Bruneau is Distinguished Professor Emeritus of National Security Affairs at the Naval Postgraduate School, Monterey California. He joined the Department in 1987, became Chairman in 1989, and continued in that position until 1995. He became Director of the Center for Civil Military Relations in November 2000, a position he held until December 2004. He left U.S. Government service in February 2013. He has seven recently published books. The most recent book, co-edited with Aurel Croissant is Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes which was published in 2019. He co-writes the annual report on Portugal for the Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators publication. He has also recently published several scholarly articles on issues of civil-military relations, outsourcing security, and intelligence reform in new democracies. Between 1998 and 2001 he served as rapporteur of the Defense Policy Board that provides the Secretary of Defense and his staff with independent advice on questions of national security and defense policy.

Abstract

Utilizing a conceptual framework that requires analysis of democratic civilian control and military effectiveness, the article compares and contrasts Brazil and Portugal. In Portugal the institutions have been established to achieve democratic civilian control and military effectiveness, mainly international peacekeeping and humanitarian assistance. In contrast, in Brazil neither institutions ensuring democratic civilian control nor military effectiveness have been established. The article argues that the differences in strategic culture are key to understanding the contrasting experience of these two countries.

Key Words: Civil-Military Relations; Democratic Civilian Control; Military Effectiveness; Brazil; Portugal; Strategic Culture.

Resumo

Brasil e Portugal: o caminho da influência militar na política via golpe de Estado ou Eleições

Utilizando uma estrutura conceitual que requer análise do controle civil democrático e a eficácia militar, o artigo compara e contrasta Brasil e Portugal. Em Portugal, as instituições foram criadas para alcançar o controle civil democrático e a eficácia militar, principalmente na manutenção da paz internacional e assistência humanitária. Em contraste, no Brasil não foram estabelecidas instituições que garantam o controle civil democrático nem a eficácia militar. O artigo argumenta que as diferenças na cultura estratégica são fundamentais para entender a experiência contrastante destes dois países.

Palavras-chave: Relações Cívicas-Militares; Controle civil democrático; Eficácia Militar; Brasil; Portugal; Cultura Estratégica.

This article compares and contrasts the experiences of two “Third Wave” democracies: Portugal, which initiated the Third Wave by a military coup on 25 April 1974, and Brazil, where the highly negotiated democratic transition began in 1974, ten years after the military coup that brought the military into power, and was formally concluded in 1985 with a civilian president taking office. Currently in Brazil, however, there is a tremendous influx of active duty and retired senior military officers into the Jair Bolsonaro administration, causing concern that the military is returning to power. The resolution of the relationship of the military to civilian power was settled in Portugal by the early 1990s, and there is no doubt regarding democratic consolidation. In Brazil, in contrast to Portugal, the main issues of civil-military relations were never resolved, and the massive involvement of active duty and retired officers in the government raises questions about democratic consolidation. In this paper, the author attempts, utilizing a framework, to assess the causes and implications of the influx of military officers into government positions. The author contrasts both the democratic civilian control and the military effectiveness of the two countries. Whereas in the conclusion to his recent book, co-edited with Aurel Croissant, *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes* they found from the analysis of case studies for civil-military relations in ten countries ranging from democracies to autocracies that the relationship between control and effectiveness is variable, in a more recent study on Colombia the author and a colleague found that control and effectiveness were achieved simultaneously (Bruneau and Croissant, 2019; Bruneau and Goetze, 2019). The framework, based on research on civil-military relations in new democracies in South America, Southeast Asia, Africa, and East/Central Europe seeks to provide a basis for comparative analysis. The data utilized in this chapter comes from published books and articles, official documents, on-line resources, and personal interviews by the author who has conducted research and published over several decades in both countries.

Introduction

Superficially, the only feature common to Brazil and Portugal is the Portuguese language, as Portugal was the colonial power and Brazil its colony, which entitles them to be members of the Community of Portuguese Language Countries – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Portugal, with a population of 10.3 million, is located in Europe, is a charter member of NATO, and, upon democratization in the 1970s, joined the European Community – EC, later EU – and a myriad of other European-specific organizations. Therefore, there are security, economic, and social frameworks that influence and constrain Portugal on every imaginable dimension. Brazil, with a population of 215 million, is located in South America, and, in contrast to Portugal, has pretensions for big power status given its

population, area – both make it the 5th most populous and largest country in the world –, and its rank among the ten largest economies. It is commonplace to state, as President Lula did in 2003, that Brazil is ready to “assume its greatness”. Before the recent political and economic problems, there was a great outpouring of reports and documents giving evidence of Brazil as a regional, if not global, actor, a BRIC (Brazil, Russia, India, and China) member, an important interlocutor with the United States, and more. For example, the then U.S. Secretary of Defense, Robert Gates and Brazilian Minister of Defense, Nelson Jobim, signed a Security of Military Information Agreement on November 21, 2010. Significant and recent U.S. government documents highlight Brazil’s importance. As President Barack Obama’s second and last *National Security Strategy* stated, “We welcome Brazil’s leadership and seek to move beyond dated North-South divisions to pursue progress on bilateral, hemispheric, and global issues” (Obama, 2010, p. 44). In a twenty-year prospective, the U.S. National Intelligence Council stated, “Brazil will play an outsized role on the region’s future. Its resources and scale could offer benefits and insulation others lack” (National Intelligence Council, 2012, p. 82). In addition to the Congressional Research Service, which issues periodic reports on Brazil, many important U.S. and European think tanks and non-governmental organizations publish reports heralding Brazil’s emergence into greatness. However, in a recent analysis by two U.S. researchers of Brazil on its global role they raise the issue of whether Brazil can aspire to global prominence if it lacks “hard power” which the author seeks to deal with analytically here via his focus on military effectiveness (Mares and Trinkunas, 2016). Most importantly for this article, however, analytically, these countries hold in common two main characteristics that make them relevant for analysis of civil-military relations. First, both militaries have had a preeminent role in politics; and, second, the negotiated transition between 1974 and 1985 in Brazil was at least in part stimulated by the totally unexpected military coup in Portugal on 25 April 1974, and subsequent political instability and radicalization. As Samuel P. Huntington states in *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* regarding “Demonstration Effects”, “The upheavals and social conflict in Portugal in 1974 and 1975, for instance, stimulated democratization leaders in Spain and Brazil to attempt ‘a process of managed political change to avoid precisely the discontinuity that Portugal suffered’” (Huntington, 1991, p. 101).

The Framework

The framework the author employs for this analysis focuses on requirements and institutions. That is, what is required in order for civilians to have control and what is required for military effectiveness in view of the many roles and missions

militaries currently are tasked to fulfill. The article will first deal with the classic question, raised in the 1st century by Juvenal: Who will guard the guardians? From this perspective, CMR is generally about power and politics of an organization with a monopoly in arms exercising political power. It is, then, easy to understand why politicians and scholars have focused on civil-military relations exclusively from this one perspective since any armed force strong enough to defend a country is also strong enough to take over a government, possibly by staging a coup. For one American author, Peter Feaver (1996), this issue is termed *problematique*.

Control

In this article, the author identifies in both countries the following control mechanisms: (1) institutions, (2) oversight, and (3) professional norms promoted through professional military education. Institutional control mechanisms involve providing direction and guidance for the security forces, which may be exercised through organic laws and other regulations that empower the civilian leadership and civilian-led organizations, most often a civilian – led ministry of defense with professional staffs. Oversight must be exercised by the civilian leadership to keep track of what security forces do, and to ensure they are in fact following the direction and guidance they have received from civilian decision-makers. Professional norms are institutionalized through legally approved and transparent policies for recruitment, education, training, and promotion in the armed forces in accordance with the goals of the democratically elected civilian leadership. For purposes of analysis here the focus is on education as it can serve to internalize the previous two control mechanisms of institutions and oversight. These three sets of control mechanisms can be, and are, utilized by democratically elected civilians to exercise control over security forces.

Effectiveness

Contemporary armed forces implement at least six major roles and missions. They are: (1) fight and be prepared to fight wars; (2) fight and be prepared to fight internal wars; (3) counter-terrorism; (4) support police forces in fighting crime; (5) peace support and humanitarian missions; and (6) support for civilian leaders in times of natural disasters. The difficulty of proving effectiveness can be seen in the example of the Cold War, which never became ‘hot’ between the United States and the Soviet Union thanks to the mutual deterrence imposed by the two sides’ nuclear arsenals. Effectiveness in other roles and missions is virtually impossible to measure. Internal wars have deep historical, economic, political, and social causes that cannot be resolved by force of arms alone. Fighting tends to drag on, and it is all but impos-

sible for either side to ever declare “victory”. The fight against global terrorism, which differs from internal conflict in that terrorism is a tactic and has no finite locale such as a state to defend or defeat, can be considered successful when no attack occurs. It is impossible to know, however, whether there was no attack due to effective security measures or because the terrorists chose not to attack. Nor is there a clear moment when it will be safe to say, “Terrorism is defeated”. Fighting crime is ongoing, as is the provision of humanitarian assistance. Neither criminals nor natural disasters are going to disappear any time soon. With regard to peace support operations, the problem is similar. If conflicts between parties arise due to religious, ethnic, or political grievances, and require intervention by foreign security forces, the troops’ presence in itself will not resolve the fundamental causes behind the fighting. Rather, they may provide some stability, separate the antagonists, and allow space for negotiations.

Based on comparative research of what is necessary, but maybe not sufficient, for the security forces to be effective in fulfilling any of the six roles and missions, the author posits three basic requirements. First, there must be a plan, which may be termed a strategy. Second, there must be structures and processes to formulate the plans and, just as importantly, to implement them. These include ministries of defense and joint or general staffs that facilitate cooperation between civilians and the military. Third, a country must commit resources, essentially money and personnel, to ensure it has sufficient equipment, trained forces, and other assets to implement the assigned roles and missions. Lacking any one of these three components, it is difficult to imagine how a country could implement any of these roles and missions. These two sets of institutions, which first allow for democratic civilian control and then effectiveness, will be described and analyzed in the following section of this article.

Political and Military Background

Portugal

The “Third Wave of Democratization” began on April 25, 1974, when the Movimento das Forças Armadas – MFA, Armed Forces Movement –, composed of some 200 junior and mid-level officers, overthrew the regime that had been founded almost 50 years before (Huntington, 1991, p. 3). Portugal was not under a military regime, but rather a civilian authoritarian regime in which the armed forces played a central role in attempting to keep the colonies in Africa – Angola, Guinea-Bissau, and Mozambique – once independence movements emerged there in 1961. Following the coup, according to some the main motive of which was to end the colonial wars, there was a serious struggle for power over the next two years between different political and military factions (Bruneau, 1976; Rodrigues, Borgia and

Cardoso, 1974). A transition to democracy finally and problematically did occur, but it was one in which the armed forces would assume a very large role. The Constitution of 1976 grew out of a political pact between the MFA and the four main political parties, and it enshrined in law a continuing role for the military in a non-elected, exclusively military Revolutionary Council – Conselho da Revolução (CR) –, which held the ultimate authority regarding the armed forces and defense policy. Additionally, it was the constitutional court. In its capacity as a constitutional court, the CR found several laws that had been passed by the parliament, the Assembly of the Republic (AR) unconstitutional. In short, while Portugal was not a military regime during the long period of authoritarian rule, the nature of its transition to democracy inserted the armed forces as a central element of political power. The military also enjoyed powers and privileges because the cabinets of civilian governments after 1976 included military officers. Further, the popularly-elected president, first elected in 1976 and re-elected in 1981, was General Ramalho Eanes, who combined the role of head of state with Chief of the General Staff of the Armed Forces (CEMGFA) and chairman of the CR. In short, newly-democratic Portugal initiated the Third Wave of Democratization with a large military component: a situation very different from other, subsequent, democratic transitions in that it was the MFA that initiated the transition from authoritarian rule rather than civilian opposition elements.

Of fundamental importance to the future of civil-military relations, democratic consolidation, and accession to the European Economic Community – EC, later European Union, EU – was the revision of the 1976 Constitution in 1982. The main focus in the revision was the role of the Council of the Revolution. It was probably important to have the institution in the period of tremendous political instability, 1974-76, and in an interview with the author on February 10, 2015, General Ramalho Eanes stressed the importance of the Revolutionary Council to allow the military and the political parties to “sort things out” from that revolutionary period. Revision was an extremely hard-fought issue as those benefiting from the 1976 Constitution, including elements in the military, the Portuguese Communist Party, and political parties to its left were opposed to revision. Revision finally happened, however, which was probably mainly due to the desire to join the EC, formally proposed in 1978, and revision decreased the power of the military, increased the role of the political parties, and decreased the power of the directly-elected president (Bruneau and Macleod, 1986, pp. 118-126).

From the first parliamentary elections in 1976 until 1987, no single political party received a majority of the vote, and there were ten governments and five general elections during this eleven – year period. As a semi-presidential system, with a relatively powerful and popularly – elected president, overall stability was maintained while governments came and went. And, while the governments were

temporary and unstable, the military remained mainly stable as an institution during this eleven-year period.

Initial Reforms in the Early 1980s

In the context of the negotiations for accession to the EC, and the creation of a Ministry of National Defense (MDN) in 1982 under the leadership of a very powerful politician, Diogo Freitas do Amaral, of the conservative Democratic and Social Center (CDS), there were some initial reforms which whittled down the prerogatives arising from the military-led origins of the democratic regime and the initial years of political radicalism and military factionalism. These reforms dealt extensively with civil-military relations. Also in 1982 the *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, elaborated by Minister Diogo Freitas do Amaral, redefined the structure of the armed forces and changed its relationship to the elected civilian government. The 1982 law, consisting of 74 articles, included all imaginable aspects of civilian control and structures of the armed forces (Freitas do Amaral, 1983). It took six years, and the commitment of a great deal of political energy and resources, before the armed forces were tentatively brought under formal democratic civilian control (Bruneau and Macleod, 1986, pp. 12-25).

The evolution from the coup, subsequent radicalization, and finally political stability under a democratic regime can only be understood by including external relations, mainly NATO and other nation's militaries as well as eagerness to join the EC, in conjunction with domestic political dynamics. (Bruneau and Trinkunas, 2008, pp. 3-20).

It took another decade, beginning in approximately 1992, and a stable government under one political party – in this case the Social Democratic Party, PSD – before civilian control was consolidated. Starting in 1990 under then Minister of National Defense Fernando Nogueira, who led a broad public campaign involving a series of public meetings nationally and several short publications, civilians finally consolidated their control over the armed forces. It is extremely important to note that Nogueira, who was MOD until 1995, was an important politician, with an independent basis of political power, who became president of his party, the PSD, in 1995.¹ It was in 1993 that the organic laws defining the powers of the MDN in relationship to the three services and the CEMGFA were passed by the AR. The several and extremely detailed laws transferred powers from the armed forces to the civilian-led MDN, greatly enhanced its ability to control the armed forces, and strengthened

1 The situation in Spain was similar in that Minister of Defense Narcís Serra, 1982-91, Michele Bachelet in Chile, 2002-06 and Juan Manuel Santos in Colombia, 2006-09, were extremely important politicians, the latter two becoming presidents of their countries.

the service chiefs to the detriment of the CEMGFA. Therefore, only in 1994, twenty years after the military coup, did civil-military relations assume a model similar to other NATO and EC (later EU) countries.

Control

Institutions

While the groundwork had been laid by the early 1990s, a set of reforms commencing in 2006 began to fully implement the MDN's role, the operational structure of the armed forces, and joint professional military education. Under the leadership of then Minister of National Defense Nuno Severiano Teixeira, between July 2006 and July 2009, the Ministry was modernized and further strengthened in terms of control and oversight, and a joint operational command structure (EMGFA) was recreated. The AR passed three basic laws in 2009 on the new structures of the MDN and the EMGFA. In an interview with the author on March 11, 2010, Nuno Severiano Teixeira explained the reasons for the package of new laws. First, with the post-9/11 threats and challenges, different roles and missions were required of the armed forces. Second, Portugal, now a member of the entire European economic, political, and security and defense architecture, needed to change the domestic legal framework to adjust to these external, which reach internally, realities (Severiano Teixeira, 2009). The most important changes, following from these two reasons, are also twofold: first, to provide the legal basis whereby the armed forces could legally cooperate with domestic security actors, including the Guarda Nacional Republicana – GNR, or *gendarmerie* – and the Polícia Judiciária, or judicial police; and second, to clarify in clear and explicit detail the precise powers of the different institutions of government – parliament, government, and the presidency – in terms of national security and defense. In the process, the powers of the MDN were increased. In short, the institutional mechanism for control was reinforced. More recently, in late 2014, all of the above-mentioned aspects of civilian control were further defined and elaborated in a series of organic laws modifying the laws of 2009 (Parlamento, 2015). Again and again the Organic Law number 5/2014 of August 29, 2014 defines the primacy of the MDN. In a meeting with the author on February 10, 2015, Nuno Severiano Teixeira, while no longer Minister, but still very much involved in national defense and security issues, emphasized in particular control over budgets. This was a common theme in other interviews as well: that the need to economize on all, and to rationalize all costs, greatly enhanced the control of the ministries of National Defense and of Finance, headed, as are all cabinet ministries, by civilians.

Oversight

In addition to the MDN, interviewees emphasized that the Ministry of Finance reviews funds for the purchase and modernization of equipment, and even funds for cadets entering the military academies. The AR also has a role in oversight. The Chairman of the Defense Committee in 2015, José de Matos Correia, emphasized to the author that despite the presence of five parties in the Committee, a consensus had been established whereby the Committee is an active protagonist in issues of national security and defense. In updating this information in May 2019, the author was informed that the consensus continues, and all of the parties in the AR are represented on the Defense Committee in accord with their percentage of deputies in the AR. Regarding oversight, José de Matos Correia noted that by law, the Minister of National Defense must appear before the Defense Committee a minimum of four times a year for questioning, but generally appears much more often, including when the Committee discusses important issues such as the *Lei de Programação Militar* (law on acquisitions) or the status of negotiations with the United States regarding Lajes airbase in the Azores. The Committee also holds investigations into particular issues, which take the form of a *comissão de inquérito* (Correia, 2015). In short, oversight is conducted by the MDN, the Ministry of Finance, and by the Defense Committee in the AR.

Professional Military Education

The reform of professional military education (PME) in Portugal is part of a European-wide reform of education driven by the “Bologna process”, giving PME equivalence to education in civilian institutions. In Portugal, professional military education was transformed by reducing the number of schools for each of the three services into one academy for each of the services and a senior joint school. The results were to eliminate the so-called ‘technical’ level of education between the academies, of which there are still three, and the war college. Thus, instead of nine separate PME institutions there are now four, with the Instituto de Estudos Superiores Militares – IESM, Portuguese Joint War College –, assuming the role at the pinnacle of the PME system with courses for officers at all ranks. There are proposals to merge the three service academies into one. There would be, then, one joint service academy and one joint war college for all of the services. A further institution of civilian control, similar to ones in the U.S., Brazil, and Chile, is the requirement that all degrees have to be accredited by an Agência de Avaliação do Ensino Superior – Agency for Higher Education Evaluation – that then makes a recommendation to the Ministry of Education. The Ministry of Education ultimately decides. In short, since approval of all aspects of military education first

depends on the civilian accreditation body, which then makes a recommendation to the civilian minister, civilian control over military education is absolute.

Effectiveness

Strategy

In April 2013, the Government of Portugal published a *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* – Strategic Concept of National Defense (Ministério da Defesa Nacional, 2013). It replaced the previous concept of 2003. This fifty-page document is comprehensive, making it very clear that any strategy of national defense must be part of a larger government strategy. Before dealing with the armed forces, the document highlights that diplomacy takes priority. It then highlights the main purpose of the armed forces, which is to “consolidate Portugal in her position as a *co-producer* [co-producer] of international security”. More specifically, it states: “Military means are a fundamental component of security of the State and an element to project the international prestige of Portugal” (Duarte, 2014, pp. 63-89). The civilian officials and military officers interviewed by the author emphasized that the process leading to the publication of the *Conceito* required a huge amount of involvement by various experts and presentations throughout the country. The final document was discussed in the AR and approved by the Prime Minister and the Council of Ministers on March 21, 2013 (NA, 2013, p. 511).

Chief of the General Staff of the Armed Forces (CEMGFA)

Previous to the 1993 basic laws, the CEMGFA, who is the CHOD, enjoyed extensive powers in all aspects of defense. The 1993 laws transferred all powers, but for those directly related to operations and war planning, to the MDN. Further, the 1993 laws limited the CEMGFA’s operational role to situations of war and states of siege or emergency (Bruneau, 1997, pp. 174-175). These cases are few and far between, but what are fairly common are decisions on sending troops abroad to participate in peace keeping or humanitarian relief missions. In the newer law of 2003, the CEMGFA has explicit powers in both war and peace. The law of September 2014 expands these powers. Now, all that is operational, which means almost everything, has to be done by the CEMGFA. Before the most recent law, the missions largely depended on the service chiefs. To increase the powers of the CEMGFA was a difficult political challenge as the service chiefs were not eager to lose power to one superior official, who, in two thirds of the cases, would be from another military service. Before the September 2014 law, he was *primus inter pares*. The Chief continues to have operational command when Portuguese troops are deployed

abroad, and the 2014 law reinforced his powers. It should be noted that all of the interviewees emphasized that the CEMGFA is responsible to the civilian minister. Indeed, the Organic Law Number 5/2014 of August 29, 2014 states, in Article 23, 1, "The Chief of the General Staff of the Armed Forces depends directly on the Ministry of Defense in terms of the competences defined in law". In his analysis of the decision-making systems of Portugal and Spain Arteaga highlights the similarities in the two countries regarding civilian control, via the ministries of defense, and operational control via the chiefs of general staff (Arteaga, 2018, p. 143).

Resources

According to *Jane's Defense Budgets*, Portugal committed 1.1% of GDP to defense in 2019 (Jane's Defense Budgets). Some 50% of this figure went to personnel costs. The percentage is not surprising considering the severe economic crisis the country under the financial and economic tutelage of the "troika" of the EU, the European Central Bank, and the International Monetary Fund, and continuing austerity after the tutelage. The figures are even lower in Spain, with 1.2% vs. Portugal with 1.9% in 2015 (Arteaga, 2018, p. 146). The predominant operational activities of the Portuguese Armed Forces are peacekeeping and humanitarian missions abroad (Carreiras, 2014). These are conducted under the auspices of the United Nations, NATO, and the EU. Of the three, only the UN reimburses the country, and, according to the officials interviewed by the author, at the rate of approximately 60%. In short, in line with the Portuguese Armed Forces' role as "coproducer" of international security, the country is probably as effective as it can be, given the very limited resources available. Arteaga uses the term "symbolic character" as a consequence of the economic crisis (Arteaga, 2018, p. 151). This assessment seems too severe to the author of this article.

Incentives for Civilians to be Interested in and Involved in National Security and Defense

A fundamental supposition of the author regarding civil-military relations, at least in newer democracies, is that civilians make the main decisions regarding both control and effectiveness. Based upon the ten country case studies in the book co-edited by the author of this essay, the same applies to both democracies and civilian-led autocracies (Bruneau and Croissant, 2019). The author utilizes the concept of incentives. That is, how and why are civilians motivated to deal with military issues? It should seem obvious why civilian decision-makers would want to exercise civilian control; it is clearly in their interest as decision-makers to reduce military prerogatives and exert control over the armed forces (Hunter, 1997).

However, interest is one thing, but creating, staffing, and resourcing institutions to do so requires time and effort. Normally, the phrase that captures the attitude of civilians in newer democracies most of the time is – “No coup, no problem”. When it comes to effectiveness, the necessary effort to create, staff, and resource institutions is made far more difficult by the need for resources; for money. Although the author had his early and well – documented academic differences with David Pion-Berlin regarding the armed forces’ roles in some Latin American countries, he believes Pion-Berlin is generally correct in his article “Political Management of the Military in Latin America”, where he states that militaries in the region “...occupy rearguard positions waiting for the occasional call to assist other forces” (Pion-Berlin 2005, p. 24).² In Portugal, and as will be seen later in this article, Brazil, the incentives may be framed in terms of strategic culture. In the effort to develop explanations through comparative analysis, the author has followed the recommendation of Mark I. Lichbach, drawing upon Max Weber, in combining culturalist-strategic culture – with the rationalist-incentives of politicians in elections – approaches to enter into a dialogue among these different approaches to attempt to explain civil-military relations (Lichbach, 1997, pp. 273-274).

This particular culture concerns a sense of what is involved with a country, its armed forces, and other states or international institutions that define the general parameters within which the political decision-makers operate. The U.S. Southern Command, which has contracted out for a series of reports on strategic culture in Latin American and Caribbean nations, defines strategic culture as follows: “the combination of internal and external influences and experiences – geographic, historical, cultural, economic, political, and military – that shape and influence the way a country understands its relationship to the rest of the world, and how a state will behave in the international community” (Bitencourt and Vaz, 2009, p. 1; Katzenstein, 1996). In Portugal and Brazil, there is scholarly literature specifically on “strategic culture”, and its contents results in diametrically opposed implications for civil-military relations.

Portugal

There are excellent scholarly articles on Portuguese strategic culture – e.g. Reis (2013) and Robinson (2016). The author personally began to get a sense of Portuguese strategic culture in his interviews while on sabbatical leave in Lisbon in 1992 and 1993. At that time he was studying “Iberian Defense Policies,” which turned out to be the study of civil-military relations in Portugal and Spain, as he had to first

2 For the argument and evidence from four South American countries see (Bruneau, 2013, pp. 143-160).

determine who, or what, was in fact developing and implementing the policies. After 1975 and decolonization, Portugal could no longer rely on the colonies to demonstrate that Portugal was not a small country on the Atlantic, but a huge country including its *Ultramar* – literally the land beyond the seas, Cynics would use the term “colonies”. In this context then, NATO was not just a military alliance; rather a key element for Portugal’s engagement with the United States. Based upon the author’s interviews with Portuguese civilian decision-makers, he found that the base access issue in the Azores with the United States was more than a way to generate rent for access and keep locals employed, but was in fact a key element to involve the United States in Portugal and to diversify Portugal’s political options. The institutional reforms in Portuguese civil-military relations, and indeed the configuration of its forces to engage in a wide spectrum of roles and missions, is best understood as being similar to other democratic countries in order to more easily relate and maintain close contact with NATO, and specifically the United States (Bruneau and Trinkunas, 2008; Reis, 2013). In a more recent analysis of Portuguese strategic culture, Steven Robinson emphasizes that NATO remains extremely important for Portugal, despite the country’s membership in the whole gamut of European economic, political, and military institutions (Robinson, 2016, pp. 134-158). It should be noted that the Portuguese seek to maintain, with a force of 33,000 officers, enlisted personnel, and contractors, capacity across a wide spectrum of military capabilities. These relationships involve territorial defense – with F-16 fighter jets for example –, Meko frigates involved in NATO operations, and currently the emphasis on peacekeeping and humanitarian missions under the aegis of the United Nations, NATO, and the European Union. To implement its role as a “co-producer” of international security is obviously very difficult for a small and relatively poor country, but the Portuguese have so far continued their efforts to do so in order to sustain diversified external relations.

As described above, with regard to the organic laws in 1994 and the Strategic Concept of National Defense of 2013, there was very wide consultation and discussion throughout society. Another indication of the prevalence of a shared strategic culture is the fact that the Defense Committee in the AR works on the basis of consensus. In the 2015 parliamentary elections – which resulted in an “arrangement” of the left, including the PS, PCP, the Left Block, and the Greens – the directly-elected President of the Republic only allowed the government to form after obtaining pledges regarding NATO defense agreements and Eurozone financial rules. That is, to maintain the central elements of Portuguese strategic culture. Further, in the presidential elections on 28 January, of the nine candidates, Marcelo Rebelo de Sousa, supported by the Right, the PSD, and CDS, won with 52% of the vote. Indeed, in his first speech to the Portuguese Armed Forces, President Marcelo Rebelo de Sousa made his support for the armed forces very clear by supporting

increased investment in the armed forces and by promising to continue to implement the *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Carlos Abreu, March 21, 2016). In short, those election results demonstrated ongoing support for a strategic culture that posits Portugal active in NATO as well as European national defense and security activities.

Political and Military Background

Brazil

Brazil was ruled by the armed forces as an institution (vs. as an individual such as General Pinochet) between 1964 and 1985. Scholars, and decision-makers in their memoirs and oral histories cite a number of factors leading to the political transition that began in 1974. (Skidmore, 1988; Huntington, 1991). There was not, in sum only one cause or reason for the transition.

The Constitution of 1988

The reader should recall that the 1976 Constitution in Portugal was substantially revised in 1982, resulting in greater roles for the political parties and thus the AR, diminished the powers of the president, and diminished the power of the military by abolishing the CR. In contrast and to understand the current political situation in Brazil, including civil-military relations, one must begin with the Constitution of 1988 that marked the formal achievement of democracy after the 21 year military regime. Scholars who study the process whereby the Constitution of 1988 was formulated and the resulting document are extremely critical. In the author's writing he argues that the Constitution did not represent an "elite settlement" ensuring democratic consolidation, as was the case in Spain, for example (Bruneau, 1992, pp. 257-281). Law professor and expert on Brazil, Keith S. Rosenn, states the following: "The process by which Brazil's 1988 Constitution was adopted practically assured that the end product would be a hodgepodge of inconsistent and convoluted provisions" (Rosenn, 2010, p. 458). Despite 20 months of meetings and speeches resulting in a huge document of 245 articles and 70 transitional provisions, the 559 framers were unable to resolve even such fundamental questions as whether Brazil would be a monarchy or republic, and if the latter, a presidential or parliamentary regime. These fundamental decisions were left for a referendum in 1993 that favored a presidential republic. The framers of the Constitution, which were the 559 members of the Brazilian Congress, maintained intact both the institutional defects of the political system and the extensive prerogatives of the armed forces that governed Brazil between 1964 and 1985. Whereas the institutional defects of the political system continue until the present, the prerogatives of the armed forces were subsequently

diminished, but most recently substantially increased, all depending on the political expediency as perceived by civilian decision-makers.

Although the Constitution of 1988 included many items that could lead to an improved socio-economic situation for Brazilians, it changed nothing regarding the political institutions that gave those 559 politicians the political power to write the constitution, and have made only most minimal changes in the intervening 28 years. As Rosenn states “The constituent assembly also did nothing to reform the malfunctioning of the political party system, which is one of the world’s worst” (Rosenn, 2010, p. 458). They did not change the open – list system of proportional representation in which each state is a single, and at – large multi – member district; nor the gross misrepresentation whereby all states, and the federal district, have three senators or the provision stipulating that all states, regardless of population, would have a minimum of eight and a maximum of seventy deputies in the lower house.

There was supposed to be a wholesale revision of the Constitution in 1993 that would require only an absolute majority of the deputies. That revision never happened. Instead, there have been piecemeal revisions. In reviewing the various initiatives to revise the Constitution between 1988 and today, they amount to very little. The Constitution of 1988 was full of contradictions. The issue of parliamentary vs. presidential form of government was never fully resolved, neither in the constituent assembly nor after. On the one hand, the Constitution gave the Congress a role in approving annual budgets and allowed them to overrule presidential vetoes with absolute majorities rather than a two-thirds vote. On the other hand, it gave the presidency the exclusive right to initiate and execute annual budgets and to force 45 day limits on the Congress to review bills defined as “urgent” by the president, the power to appoint a cabinet, and the power to issue executive decrees (*medidas provisórias*) which had the force of law while congress had 30 days to review the measure³. Post-1990 presidents utilized these measures, and other gimmicks, to govern.

Politics as Usual

Foremost among these gimmicks, which arises from the need to assemble a coalition, since no president since the first directly elected, President Collor, in 1989, has belonged to a party with a majority in either house of congress, all presidents would have to obtain the support of other parties. Brazil has one of, if not the most fractured, party system of any democracy. This form of government, commonly called coalitional presidentialism (*presidencialismo de coalizão*), could, and did, easily

3 In 2001 this was changed to 60 days.

evolve into corruption. Alfred Montero has this to say on this topic. “The need to engage in vote – buying emerged from the limited options the Lula administration had for composing the same kind of legislative coalition that Cardoso [President, 1995-2003] enjoyed” (Montero, 2014, p. 43). In short, there was never a Fernando Nogueira, let alone a Michelle Bachelet or Juan Manuel Santos with sufficient power to adjust the balance with the military that initiated the political transition.

Control

Ministry of Defense (MOD)

The Ministry of Defense (MOD) was established 14 years after Brazil’s democratic transition, with the passage of Complementary Law 97 on June 9, 1999. Indeed, of the 12 MODs since its creation in 1999, only one, Nelson Jobim 2007-2011, evidenced any interest in national security and defense. For example, in an interview Jobim called attention to the importance of Narcis Serra’s book (Jobim, 2012). None of them, not even Jobim, who was fired by President Rousseff in August 2011, went on to any higher position. According to informed experts, Jobim was fired due to his, relative to other ministers, independent base of political support. However, even under Minister Jobim a civilian cadre of advisors or defense specialists was never established within the ministry. There is no career track within the MOD with the result that the role of civilians in the MOD is minimal. A constant theme in defense publications, such as the influential Strategy Research Paper by Colonel Skora Rosty as well as in the author’s interviews with officers in Brazil, is the supposed lack of prepared civilians to deal with security and defense in Brazil (Skora Rosty, 2011, pp. 8, 13 and 21). There probably are sufficient civilians with expertise in security and defense issues, but there is a vicious circle in that if civilians cannot find a career in the MOD there is no way to determine if they are prepared. Since 2000 when the author led a seminar program for civilians on these issues, none of them ever obtained regular employment in the MOD. “Because the ministry had no career path for civil servants, civilians rarely served more than four years before leaving” (Dreisbach, 2016, p. 4).

The Role of the Public Ministry, Ministério Público (MP)

In Brazil, as national security and defense are not considered relevant issues worthy of attention by elected representatives, there is no attention or oversight by the Congress over either national defense or the intelligence agencies (Madruga, 2015). The MP has received much attention in Brazil as a mechanism to counter the well-known tradition of elite and government impunity. Albert Fishlow, a respected foreign observer of Brazil, citing Fabio Kerche, a highly-regarded Brazilian political

scientist, writes, "...the Public Ministry plays an important role in Brazilian political life and 'is singular because it combines elements – autonomy, instruments of action, discretion and full array of attributes – that are not common in institutions with few characteristics of *accountability*'". This structure has become an integral part of the institutions undergirding an evolving democracy" (Fishlow 2011, p. 23). The MP is extremely powerful and autonomous in defending the public interest. This institution is almost unique in the world, and must be taken into consideration when analyzing the autonomy and activities of any public institution, including the armed forces and intelligence agencies. Its remit, however, is not specifically directed towards the military – there is a military public ministry that deals mainly with crimes involving the military.

Professional Military Education

Professional Military Education (PME) is considered high quality in Brazil, and is provided through an elaborate system at several levels. As a recent report states: "Brazil counts upon an impressive, well-articulated, and comprehensive education system with a myriad of institutions that provide military education at all levels and for all services." (Bittencourt, 2018, p. 18). Unlike the U.S. military, for example, where performance in many tasks, including combat, determines promotions, in Brazil promotion is mainly based on achievement in education as the Brazilian military is not involved in combat per se. The three service academies concentrate on technical training. Further professional training, as well as education in policy and strategy, is offered at the intermediate schools. A higher level of education is available at the war colleges of the three services, and at the Escola Superior de Guerra – ESG, Higher War College – in which senior military officers mix with civilian officials.

But for the postgraduate level of education, in which the civilian – dominated Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel – is responsible for accreditation, the level of civilian control over PME is minimal. The MEC does have overall jurisdiction, but has allowed the military to maintain control through specific legal arrangements. In the MOD there is a Secretariat for Personnel, Education, Health and Sports, (SEPESD) which has formal responsibility to regulate and audit the military educational institutions' curricula. However, the official responsible for the SEPESD in the MOD has always been a military officer, and recommendations to install a civilian university professor have been rebuffed. Thus, in theory the SEPESD should regulate and audit the military educational institutions, but it never has.

Effectiveness

Strategy

In December 2008, the MOD formulated, and President Lula then decreed, the *Estratégia Nacional de Defesa* – END, National Defense Strategy. However, because the END was created by decree, and thus, according to the Brazilian legal-administrative system, did not go through the Brazilian Congress, there was no initial requirement for congressional funding. Only on September 12, 2013 did the Brazilian Congress approve the END, National Defense Policy – Política Nacional de Defesa (PND) –, and *Defense White Book* (Ministério da Defesa, 2013). The END does not include any reference to implementation beyond purely bureaucratic measures. The more recent Defense White Book (*Livro Branco de Defesa Nacional*) of 2012 is a 275 page review of the institutions, roles, and missions of actors in the defense sector. Lastly, the PND is a ten-page statement on goals, institutions, and the international environment. The fact that the Brazilian government did, under the Workers' Party presidencies (2003-2016), elaborate and published these three documents is noteworthy, and also in accord with Complimentary Law 136/2010 which requires the input of the Brazilian Congress every four years, but publication does not imply sufficient resources or implementation.

To what extent do these documents reflect a strategy? Hew Strachan, in his article "The Lost Meaning of Strategy" published in *Survival*, states: "In the ideal model of civil-military relations, the democratic head of state sets out his or her policy and armed forces coordinate the means to enable its achievement. The reality is that this process – a process called strategy – is iterative, a dialogue where ends also reflect means, and where the result – also called strategy – is a compromise between the ends of policy and the military means available to implement it" (Strachan 2005, p. 52). If we use Strachan's formulation as a guide, the three Brazilian documents do not amount to a strategy. There was no iterative process and only minimal attention to the ends of policy, let alone military means, to implement them. To be fair, in a meeting with the author of this essay, Strachan reported that only Australia in 2009 had developed what he would consider a strategy (Strachan, 2017).

In a very sophisticated and nuanced empirical analysis, Professor Octavio Amorim Neto has demonstrated the involvement of civilians in defense policy in Brazil. As he states, "However, in terms of defense policy implementation, there are varying degrees of success" (Amorim Neto, 2019).

Maybe the most convincing observation on the lack of a strategy in Brazil is from the recent book by João Paulo Alsina Jr. in his book on Brazilian strategy where he states "... the grand strategy of the Country continues to be chaotic and completely unable to bring together synergistically the capacities of national power in support of a realistic project of achieving sovereignty in the world" (Alsina Jr., 2018, p. 106).

What does prevail, and Alsina Jr. calls attention to it in this same book, is the role of the military in guaranteeing law and order, or GLO, as stipulated most recently in the Constitution of 1988, in Article 142, and in subsequent laws (Alsina Jr., 2018, p. 172-174). The conditions are defined in Complementary Law 97 of June 9, 1999. Specifically, a state governor, who is responsible for security in the state, can request of the President of the Republic that the armed forces be used to support the police. According to one apparently credible report, the number of GLO's and of the soldiers deployed are substantial. If there were three GLO operations with 15,500 soldiers in 2015, in 2016 – the year of the Olympic Games and elections – there were seven with 89,000 soldiers, and in 2017, there were six with 45,900 soldiers (Victor, 2018, p. 4). Amorim Neto brilliantly summarizes the dilemma involved in the focus on domestic, vs. what he terms “externalism” missions. “Brazil is thus trapped in a vicious cycle. The military has ample prerogatives in internal security; crime rates keep rising; state police forces are deficient; civilians frequently call the armed forces to perform law-and-order operations; the mass public supports these operations; the military appreciates the short-term budgetary and reputational benefits generated by such operations; and the combination of all these conditions weakens civilian resolve to reduce military prerogatives in internal security” (Amorim Neto, 2019, pp. 23-14).

Institutions

In line with the quote from Hew Strachan regarding the iterative process between the civilian decision-makers and the armed forces, the author of this article believes, based on his comparative studies, that there is a need for an institutional basis to bring civilians and the leaders of the armed forces together. While the MOD, as discussed above, formally links the civilian president to the armed forces, in 2010 Brazil established a joint operational military structure as part of a more general reform of national security and defense institutions. The *Lei Complementar* 136 of August 25, 2010 specified the roles of the MOD and created the *Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas* – EMCFA, The Armed Forces Joint Command. So far, in mid-2019, the joint structure does not work autonomously, as the officers at the top-levels of the three services are four-star, their positions mirror to some degree the continuing structure of the services, and the EMCFA does not control budgets. Nor, for that matter, does it control operations on a daily basis, which are run by the individual services. Only on rare occasions, such as the Olympics and the World Cup has it assumed a larger role in joint operations. The conclusion in August 2016 – “...strengthening the institution remained a work in progress” (Dreisbach, 2016, p. 16), still holds today.

Resources

Brazil committed of 1.4% GDP in 2019 to national security and defense. And, at 81%, the country allocates a very high percentage of this budget to personnel costs. (Jane's Defense Budgets 2019) These figures are very low as a percentage of GDP and the percentage for personnel high in comparison to the BRICS and the UN Security Council. Brazil belongs to the former and aspires to belong as a permanent member to the latter. Brazil's high level of personnel costs in the defense budget leave policy-makers with little room for maneuver for non-personnel costs, including procurement.

Incentives for Civilians to be Interested in and Involved in National Security and Defense

Brazil

A, if not the main point for Alsina Jr. to explain the lack of strategy and overall lack of interest by the civilian decision-makers in Brazil is the absence of incentives (Alsina Jr., 2018, pp. 107-181). A highly respected foreign observer of Brazil, Timothy J. Power, clearly demonstrates in a comprehensive review article on Brazilian politics, the armed forces and defense are simply not a political issue, either in terms of consensus – for which Power identifies four issues – or lack of consensus – for which Powers defines another four issues (Power, 2010, pp. 226-238). Rather, there is a wide consensus among the elite and the general population on the country's peaceful vocation, which translates into the lack of a need to develop "hard power", meaning the armed forces. As Luis Bitencourt and Alcides Costa Vaz state in the Executive Summary of their report on Brazilian Strategic Culture, "Peace is thus the strategic and cultural norm; it involves active engagement by the State via alliances, diplomacy, economic developments, and trade partnerships. The Brazilian National Defense Strategy underscores and builds perceptions of security upon peace and the peaceful resolution of conflicts. It is remarkable that the first word in the Brazilian National Defense Strategy of 2008 is 'peace'. This 'strategy' document states that 'peace is the main goal of this strategy'. In general, Brazilians believe that they are a peaceful people, and that peace is an ingrained cultural value" (Bitencourt and Vaz, 2009, p. 4).

Brazilians consider their country a "geopolitically satisfied" country with no major border disputes with its neighbors. This is significant, considering Brazil shares a border with ten countries in South America. This globally privileged position is vividly captured in a blunt statement in an interview with then-Brazilian Minister of Defense José Viegas Filho in March 2002. In response to the question, "Is Brazil immune to terrorism?" he stated, "No one can say that they are immune to

terrorism. But if you were to draw up a list of countries that are vulnerable to this problem, Brazil would certainly be in one of the lowest rankings. Brazil has no enemies. There is not one country in the world that hates us or is prejudiced against us" (Correio Braziliense, 2003).

These peaceful perceptions, widely shared by all social strata, hold important implications for the armed forces and other security institutions as well as for civil-military relations in general. There are minimal incentives for civilian politicians to be concerned about national defense and security issues. Internationally, while the country may have vague but ambitious aspirations, there is minimal threat perception that might motivate increased attention to the military. This positive perception of Brazil and its global situation holds important implications for the commitment of resources – attention, political capital, money, and personnel – to the security sector, as evidenced by the discussion on the institutions of control and effectiveness described above.

In contrast to Portugal, where there is a strategic culture that involves using the armed forces as part of a strategy for autonomy in the context of NATO and the EU, in Brazil the emphasis is just the opposite. National security and defense are simply not considered relevant issues by the population or elected decision-makers, so that consequently no attention is paid to these issues beyond the concern captured by the phrase "no coup, no problem." The government has taken no initiative to create and implement any of the key institutions of either democratic civilian control or military effectiveness. At least one researcher found that the prospects for major reforms in national security and defense policy and institutions at the end of the Lula administration were extremely positive. (Dreisbach, 2016). Unfortunately, these prospects were never fulfilled. This is the situation despite a crisis of security in the country which resulted in the military frequently implementing GLO.

The Current Situation

Even before Jair Bolsonaro was elected president and assumed office on January 1, 2019, the government sought the support of the military to buttress its minimal legitimacy. As ex-president and distinguished sociologist, Fernando Henrique Cardoso, was quoted as saying in March 2018 "it is mainly weak governments that end up appealing for military [support]" (Valente and Uribe, 2018). Vice-President Michel Temer became president on the impeachment of President Rousseff on 31 August 2016. Already accused of corruption, he was finally arrested after he left office, on 21 March 2019. It is not surprising, therefore, that the legitimacy of the government, and even of the democratic regime, suffered. For example, in a 2014 World Values Survey whereas 58.6% stated they had confidence in the armed forces 41% had confidence in the government (World Values Survey, 2014). Further,

according to a very credible poll by Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), when asked about using the military for public security, whereas 92% said always or in some situations (47% + 45%) only 8% said never (IPEA, 2012, p. 6). Since public (in)security became the leading issue in Brazil, Michel Temer attempted to draw on the military to embellish his legitimacy. For example, in February of 2018 President Temer named General Braga Netto as *interventor* for security in the State of Rio de Janeiro. This was the first intervention under the constitution of 1988, and President Temer could have named a civilian. The intervention is distinct from, and far more serious, than the frequent deployment of the Brazilian armed forces under Article 142, of the 1988 Constitution, which provides for the military to guarantee law and order (GLO). Also, as a first, this time since it's founding by President Fernando Henrique Cardoso in June 1999, a retired army general was named Minister of Defense. The Secretariat for Institutional Security – GSI, Gabinete de Segurança Institucional – was recreated under President Temer, and was also headed by an army general, and the Brazilian Intelligence Agency – ABIN, Agência Brasileira de Inteligência – is under the GSI. Another army general was named to head the Civilian Household (Casa Civil) of the President of Brazil. In addition to these important changes in leadership of key security and domestic policy institutions are changes in the legislation whereby military personnel accused of crimes that occur in pacification programs will be judged by military justice rather than normal, civilian justice. Again, it must be reiterated that all of these important security positions could have been filled by civilians.

The Coming of President Bolsonaro

The conclusion of two of the most widely respected academic observers of Brazil, Wendy Hunter and Timothy J. Power is definitive. “In the end, the meteoric rise of Brazil’s next president [Jair Bolsonaro] was made possible by a combination of fundamental background conditions (economic recession, corruption, and crime), political contingencies (most notably, the weakness of rival candidates), and a shakeup in campaign dynamics produced by the strategic use of social media” (Hunter and Power, 2019, p. 20). In all that which concerns civil – military relations, President Jair Bolsonaro, in his election campaign and even more once in office, has prioritized security and placing active duty and reserve officers into key and not so key positions in his administration. Attempting to analyze anything, including civil-military relations, with regard to President Bolsonaro is all but impossible since as a populist and demagogue his policies are impossible to predict. Lest the author be judged a biased foreign observer, he must hasten to add that the author and the co-editor state something very similar in our recent co-edited book on President Trump. (Bruneau and Croissant, 2019, p. 238). And, in the author’s

opinion, the anxiety arising from President Bolsonaro filling his administration with active duty and retired military officers is not very different from the concern in the United States when President Trump had General Mattis as Secretary of Defense, General Kelly as Director of the Department of Homeland Security and then Chief of Staff, and Major General McMaster as his National Security Advisor. If anything, in the opinion of the author of this article, they were a moderating force on President Trump.

The Implications of President Bolsonaro's Reliance on the Military

There is no doubt but that President Bolsonaro has filled his administration, at all levels, with active duty or retired military officers. There are, however, at least three primary considerations regarding this situation. First, President Bolsonaro was popularly elected President of Brazil. The situation in which he was elected is succinctly and, in the author's view, correctly analyzed in the article by Wendy Hunter and Timothy J. Power cited above. Second, virtually the whole political class in Brazil is discredited. The military, in contrast, has very high credibility in Brazilian society in general. Third, President Bolsonaro's former political party, the Social Liberal Party, PSL, was a very minor party (having won one deputy in both the 2010 and 2014 elections), but rode on Bolsonaro's coattails winning 52 seats, out of 513 in the lower house, Câmara, in the October 2018 elections. There are two implications arising from this fact. First, the PSL lacks a cadre of qualified officials to occupy government positions. And, second, in order to pass any legislation the PSL has to establish coalitions, which impedes the implementation of Bolsonaro's campaign promises. It follows, then, that the military, as individuals, have stepped in to support President Bolsonaro both politically and administratively.

Consequently, the author agrees with Luis Bitencourt that "...the military is disinclined to seize power" (Bitencourt, 2018, p. Executive Summary). And also with the position of Professor Maria Celina D'Araújo, in an article from 4 March of 2018, that the military do not have a project or plan to take power (Celina D'Araújo, 2018). He also agrees with the article by Andres Schipani and Bryan Harris that the military are viewed as a voice of moderation in a populist government (Schipani and Harris, 2019). The result is, again in agreement with Mac Margolis in the title to a recent article: "Bolsonaro Is a Risky Bet for Brazil's Military" (Margolis, 2019). All of this leads the author to the incisive analysis of the foremost student of civil-military relations in Brazil, Professor Octavio Amorim Neto of the Fundação Getúlio Vargas in Rio de Janeiro in which he takes as a given that the military are in government to support the Bolsonaro administration. He then goes on to analyze three different scenarios, focused first on the democratically elected president, and the degree to which he is more or less successful, and the implications for the military according

to each scenario (Amorim Neto, 2019, pp. 21-22). One could also add an emerging (from mid-2019) tension between the “military group” in the government and an “ideological group”, led by President Bolsonaro’s son, Carlos, which have been resolved to the detriment of the military. These tensions, and their resolution, give some indication of the place of the military in the political calculus of President Bolsonaro.

Conclusion

In utilizing a comparative framework involving both democratic civilian control and military effectiveness, this article has concluded that civil-military relations in Portugal and Brazil are extremely different. The Portuguese, as the oldest nation in Europe with the same borders, and the only part of Iberia to not have come under the control of Castile, have always had to think strategically to survive. After the loss of the African colonies in the mid-1970s, they turned even more to NATO, involving the United States, and Europe, to maintain their sovereignty. In this context, particularly in light of the MFA in overthrowing the authoritarian regime in 1974, the role of the military has always been extremely important. It is no surprise, then, that the political-decision makers and the military themselves have been concerned and active in establishing the necessary institutions for democratic civilian control and military effectiveness; the latter in terms of a “coproducer” of international security. Brazil, in contrast, given its size and location in a “zone of peace” has never paid much attention to the role of the military in strategy. Following the 21-year military regime, the saying “no coup, no problem” has been the defining characteristic of civil-military relations. Consequently, the politicians who framed the Constitution of 1988, and subsequent laws, paid scarce heed to anything beyond ensuring their own powers and enriching themselves. The main role of the military became enforcing security domestically through operations in support of the GLO. While institutions, including the MOD and the EMCEFA were created, and strategy documents including the END drafted, they were never fully implemented; nor did the country invest much of national wealth in the military. The “perfect storm” of economic crisis, public insecurity, and corruption led to the election of a demagogic populist to the presidency in 2018 lacking a basis of political strength or technical expertise to in fact govern. In this situation active duty and retired military officers have joined his government, with the result that they have so far provided some stability in the midst of chaos and confusion.

References

- Abreu de Moura, J. A., 2013. Defesa: O Brasil em Dois Tempos. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 19(1), pp. 41-60.
- Alsina Jr., J. P. S., 2018. *Ensaio de Grande Estratégia Brasileira*. Editora FGV.
- Alsina Jr., J. P. S., 2015. *Rio-Branco: grande estratégia e o poder naval*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Alsina Jr., J. P. S., 2014. Rio Branco, Grand Strategy and Naval Power. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), pp. 9-28.
- Alsina Jr., J. P. S., 2009. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2), pp. 173-191.
- Amorim Neto, O., 2019. Cenários para as Relações Bolsonaro-Militares. *Boletim Macro*, Maio de 2019, Rio de Janeiro: FGV.
- Amorim Neto, O., 2019. The Impact of Civilians on Defense Policy in New Democracies: The Case of Brazil. *Latin American Politics and Society*, 61(3), pp. 1-28.
- Araújo, M., 2018. Forças Armadas não têm projeto de retomada de poder. *O Estado de São Paulo*, 4 March. Available at <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral.forcas-arma-dasnao-tem-projeto-de-retomada-de-poder.70002212850> [Accessed June 4, 2019].
- Bertonha, J. F., 2010. Brazil: An Emerging Military Power? The Problem of the Use of Force in Brazilian International Relations in the 21st Century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2), pp. 107-124.
- Bitencourt, L., 2018. *Brazilian Military Culture*. Miami: Steven J. Green School of International and Public Affairs, Florida International University.
- Bitencourt, L., and Vaz, A. C., 2009. *Brazilian Strategic Culture*. Miami: Florida International University, Applied Research Center.
- Brands, H., 2010. *Dilemmas of Brazilian Grand Strategy*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute.
- Bruneau, T., 2013. Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives. *Latin American Politics and Society*, 55(4), pp. 143-160.
- Bruneau, T., 1997. Portugal's Defense Structures and NATO. In Thomas-Durell Young, ed., *Command in NATO after the Cold War: Alliance, National, and Multinational Considerations*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, Army War College, pp. 171-188.
- Bruneau, T., 1992. Brazil's political transition. In John Higley and Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruneau, T., 1976. Portugal: Problems and Prospects in the Creation of a New Regime. *Naval War College Review*, XXIX(1), pp. 65-82.

- Bruneau, T. and Croissant, A., eds., 2019. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bruneau, T. and Goetze, R., 2019. *From Tragedy to Success in Colombia: The Centrality of Effectiveness in Civil-Military Relations*. Perry Center Occasional Paper, July. Washington: The William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.
- Bruneau, T. and Macleod, A., 1986. *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bruneau, T. and Matei, F. C., 2008. Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. *Democratization*, 15(5), pp. 909-929.
- Bruneau, T. and Trinkunas, H., 2008. Global Trends and Their Impact on Civil-Military Relations. In Bruneau, T. and Trinkunas, H., eds., *Global Politics of Defense Reform*. New York: Palgrave-Macmillan, pp. 3-20.
- Buranelli, V. C., and Taylor, M. M., 2007. Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 49(1), pp. 9-87.
- Carreiras, H., 2014. The Sociological Dimension of External Military Interventions: The Portuguese Military Abroad. *Portuguese Journal of Social Science*, 13(2), pp. 129-149.
- Correia, J. M., 2015. Author interview with José de Matos Correia, former President of the Parliamentary Commission on National Defense, Assembly of the Republic, 12 February 2015, Lisbon.
- Correio Braziliense, 2003. Available at <http://www.correiobraziliense.com.br> [Accessed 9 July 2013].
- Dreisbach, T., 2016. *Civilians Get a Foot in the Door: Reforming Brazil's Defense Ministry, 2007-2010*. Program in Innovations for Successful Societies. Princeton: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.
- Duarte, A. P., 2014. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal: Comparação de Duas Estratégias Nacionais de Segurança e Defesa. *Nação e Defesa*, 138, pp. 63-89.
- Estado-Maior General das Forças Armadas. General Staff of the Armed Forces of Portugal. [Website] Available at <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/mapa> [Accessed 30 May 2019].
- Feaver, P., 1996. The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control. *Armed Forces and Society*, 23(2), pp. 149-178.
- Federação das Indústrias do Estado do São Paulo. Website of the Federation of Industries of the State of Sao Paulo. Available at <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/panorama-defesa-comercial/> [Accessed 13 March 2014].
- Fishlow, A., 2011. *Starting Over: Brazil Since 1985*. Washington: Brookings Institution Press.
- Freitas do Amaral, D., 1983. *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Coimbra: Coimbra Editora.

- Gates, R., 2014. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. New York: Alfred A. Knopf.
- Hunter, W., 1997. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hunter, W. and Power, T. J., 2019. Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash. *Journal of Democracy*, 30(1), pp. 68-82.
- Huntington, S., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Instituto da Defesa Nacional, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013: Contributos e Debate Público*. Lisbon: Instituto da Defesa Nacional/INCM.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. *SIPS 2012 – Sistema de Indicadores de Percepção Social – Defesa Nacional*, 29 January 2012. Brasília: IPEA, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
- Jane's Defense Budgets. [website] Available at https://janes.ihs.com/Janes/Display/jdb_a028-jdb [Accessed 30 July 2019].
- Jobim, N., 2012. Ex-Minister of Defense Nelson Jobim as interviewed by Professor Octavio Amorim Neto at Jobim's law firm in Brasília on December 6.
- Katzenstein, P. J., 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Kerche, F., 2007. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, 50(2), pp.259-279.
- Lichbach, M. I., 1997. Social Theory and Comparative Politics. In M. I. Lichbach and A. S. Zuckerman, eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. New York: Cambridge University Press, pp. 239-276.
- Madruga, F., 2015. *O Congresso Nacional, as relações civis-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014)*. Doctoral Dissertation. Rio de Janeiro: School of Public Administration and Business, Fundação Getúlio Vargas.
- Mares, D. R. and Trinkunas, H. A., 2016. *Aspirational Power: Brazil on the Long Road to Global Influence*. Washington: Brookings Institution Press.
- Margolis, M., 2019. Bolsonaro Is a Risky Bet for Brazil's Military. *Bloomberg*, May 9.
- Matei, F. C., 2013. A New Conceptualization of Civil-Military Relations. In T. Bruneau and F. C. Matei, eds., *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. London: Routledge Publishers, pp. 26-38.
- Ministerio da Defesa Nacional, 2013. Available at <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mdn/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/20120223-conceito-estrategico/20130416-conceito-estrategico.aspx> [Accessed 21 November 2016].
- Ministério da Defesa, 2013. *Câmara aprova Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco*. Available at <http://www.resdal.org/noticias/RESDAL-noticias-del-06-al-13-09-13.html> [Accessed 13 March 2014].

- Ministério da Defesa, 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Governo Federal.
- Ministério Público Militar. Available at <http://www.mpm.mp.br> [Accessed 28 July 2019].
- Montero, A., 2014. *Brazil: Reversal of Fortune*. Cambridge, Mass: Polity Press.
- National Intelligence Council, 2012. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington: National Intelligence Council.
- Obama, B., 2010. *National Security Strategy*. Washington: The White House.
- Olivas Osuna, J. J., 2012. *Civilian Control of the Military in Portugal and Spain: a Policy Instruments Approach*. Thesis submitted to the Department of Government of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, March 2012.
- Pew Research Center, 2010. *Brazilians Upbeat About Their Country, Despite Its Problems*. Report September 22. Washington: Pew Research Center's Global Attitudes Project. Available at <http://www.pewglobal.org/2010/09/22/brazilians-upbeat-about-their-country-despite-its-problems/> [Accessed 9 July 2013].
- Pion-Berlin, D., 2005. Political Management of the Military in Latin America. *Military Review*, 85(1), pp. 19-31.
- Power, T. J., 2010. Brazilian Democracy as a Late Bloomer: Reevaluating the Regime in the Cardoso-Lula Era. *Latin American Research Review*, Special Issue, pp. 218-247.
- Proença, D. J., 2011. Forças Armadas para Quê? Para Isso. *Contexto Internacional*, 33(2), pp. 333-373.
- Rebello de Souza, M., 2016. Marcelo 'atento, sereno e interventivo' pede mais investimento para Forças Armadas. *Expresso*, march 21. Available at <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2016-03-21-Marcelo-atento-sereno-e-interventivo-pede-mais-investimento-para> [Accessed 30 March 2016].
- Reis, B. C., 2013. Portugal. In H. Biehl, B. Giegerich and A. Jonas, eds., *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer VS, pp. 281-291.
- Robinson, S., 2016. Still Focused on the Atlantic: Accounting for the Limited Europeanization of Portuguese Security Policy. *European Security*, 25(1), pp. 134-158.
- Rodrigues, A., Borga, C. and Cardoso, C., 1976. *O Movimento dos Capitães e o 25 de Abril: 229 Dias para Derrubar o Fascismo*. Lisbon: Moraes Editores.
- Rosen, K. S., 2010. Conflict Resolution and Constitutionalism: The Making of the Brazilian Constitution of 1988. In Laurel E. Miller, ed., with Louis Aucoin, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*. Washington: United States Institute of Peace.
- Rosty, É. S., 2011. *The New Structure of Brazilian Ministry of Defense: Challenges and Opportunities*. Research Paper. Carlisle Barracks: U.S. Army War College Strategy.
- Sadek, M. T., and Cavalcanti, R. B., 2003. The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability. In S. Mainwaring and C. Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 201-227.

- Schipani, A. and Harris, B., 2019. Brazil's generals viewed as voice of moderation in populist government. *Financial Times*, March 31.
- Serra, N., 2010. *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces*. Translated by Peter Bush. Cambridge: Cambridge University Press.
- Severiano Teixeira, N., 2015. Author interviews with Nuno Severiano Teixeira, Vice-Rector, Universidade Nova de Lisboa, 10 February 2015, Lisbon.
- Severiano Teixeira, N., 2013. Reforma do Estado e Reforma das Forças Armadas. *Relações Internacionais*, 37, pp. 5-14.
- Severiano Teixeira, N., 2010. Author interviews with Nuno Severiano Teixeira, Vice-Rector, Universidade Nova de Lisboa, 11 March, Lisbon.
- Severiano Teixeira, N., 2009. Contribuição para uma Política de Defesa: julho de 2006 a julho de 2009. Lisbon: Ministério de Defesa Nacional.
- Severiano Teixeira, N. and Santos Pinto, A., 2014. *European Defence in Time of Austerity: The Case of Southern Europe*. RSCAS Policy Paper 2014/08. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme. European University Institute.
- Skidmore, T. E., 1988. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*. New York: Oxford University Press.
- Stepan, A., 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Strachan, H., 2017. Meeting with the author in Monterey, CA on 30 March 2017.
- Strachan, H., 2014. *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strachan, H., 2005. The Lost Meaning of Strategy. *Survival*, 47(3), pp. 33-54.
- Valente, R. and Uribe, G., 2018. Temer dá a militares controle sobre áreas sensíveis do governo. *Folha de São Paulo*. 5 March.
- Victor, F., 2018. Mal-estar na caserna. *Folha de S. Paulo*, March 2018. Available at <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/mal-estar-na-caserna/> [Accessed June 4, 2019].
- World Value Survey. *WVS Database 2014*. Available at [website] <http://www.worldvaluesurvey.org/wvs.jsp>

Desafios e Oportunidades do Multilateralismo no Atlântico Sul

Pedro Seabra

Investigador do Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL), Professor Auxiliar Convocado do ISCTE-IUL e Assessor do Instituto da Defesa Nacional (IDN). É doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-Univ. Lisboa) e tem publicado na área de Relações Internacionais, Segurança Internacional, Dinâmicas Regionais do Atlântico Sul e Security Capacity-Building em África.

Resumo:

Por entre a narrativa crescente de uma crise do multilateralismo internacional, instrumentos e arcabouços coletivos são cada vez mais questionados em toda a linha. Como pensar tais desenvolvimentos em termos do Atlântico e como compreender este espaço do ponto de vista multilateral mais a sul? Este artigo argumenta que existem especificidades próprias, que ajudam a melhor compreender a evolução da oferta institucional nos últimos anos. Com um enfoque nos desafios e oportunidades associados a dinâmicas informais de cooperação entre as duas margens, são analisados mecanismos de governação para o Atlântico Sul com pressupostos, alcances e resultados distintos. Conclui-se pela necessidade de atender quer à multiplicidade existente da oferta multilateral quer à irregularidade operacional recorrente, por forma a conseguir-se caracterizar devidamente este espaço regional.

Palavras-chave: Multilateralismo; Atlântico Sul, Cooperação; ZOPACAS; Brasil.

Abstract:

Challenges and Opportunities of Multilateralism in the South Atlantic

Amid the growing narrative of a crisis of international multilateralism, instruments and collective frameworks are increasingly being questioned across the board. How to think of these developments in terms of the Atlantic and how to understand this space from the multilateral point of view further south? This article argues that there are specificities of their own, which help to better understand the evolution of institutional supply in recent years. With a focus on the challenges and opportunities associated with informal cooperation dynamics between the two banks, governance mechanisms for the South Atlantic are analyzed with different assumptions, scope and results. It is concluded that there is a need to address both the existing multiplicity of the multilateral offer and the recurring operational irregularity, in order to be able to properly characterize this regional space.

Keywords: Multilateralism; South Atlantic, Cooperation; ZOPACAS; Brazil.

I. Introdução

No presente contexto internacional, tornou-se prática corrente proclamar o momento de crise profunda pelo qual o multilateralismo atravessa. Os exemplos nesse sentido abundam em espécie e em forma, desde instituições esvaziadas de competências ou recursos para fazerem cumprir os seus mandatos originais – e.g. a ONU –, alianças postas em causa por declarações unilaterais contrárias a décadas de tradição diplomática – e.g. a NATO –, ou acordos coletivos transformados em catalisadores de instabilidade acrescida – e.g. o JCPOA entre o P5+1 e o Irão. Apesar de contraofensivas na forma de “novas” Alianças para o multilateralismo, a narrativa de fragilidade dos principais arcabouços internacionais, antes dados por adquiridos e seguros na sua implementação e sustentabilidade, começa assim a imperar (Newman, 2007; Smith, 2018; Weiss, 2018).¹

Contudo, um enfoque excessivo em tais exemplos levar-nos-ias a ignorar a verdadeira complexidade do tema bem como o alcance real daquilo que é presentemente visado e alcançado ao abrigo do dito manto multilateral. Para todos os efeitos, a noção tradicional do multilateralismo enquanto forma institucionalizada de coordenar relações entre três ou mais Estados, na base de princípios de conduta generalizados, continua a fazer escola (Ruggie, 1992, p. 571). Nessa senda, os procedimentos adstritos devem, em teoria, caracterizar-se pela sua abrangência, rotina e não-discriminação por forma a garantirem suficiente previsibilidade no seio da comunidade internacional (Poulliot, 2011, p. 19). Mas tal visão do mundo não mais esgota a realidade em termos da oferta multilateral que é atualmente proporcionada. Com efeito, as tendências mais recentes apontam, em vez disso, para soluções mais minilaterais do que universais; voluntárias em vez de juridicamente vinculativas; desagregadas em vez de tematicamente compreensivas; transgovernamentais em vez de apenas intergovernamentais; de alcance regional em detrimento de um viés global; com vários intervenientes a vários níveis, e não apenas Estado-cêntricas; e preferencialmente constituídas de forma bottom-up em vez de top down (Patrick, 2015, p. 115). Por outras palavras, o multilateralismo complexificou-se e diversificou-se, e ao enfrentar novos obstáculos, torna-se cada vez mais necessário tomar também em consideração as suas iterações menos visíveis, mas nem por isso menos relevantes.

Como equacionar eventuais ramificações destes desenvolvimentos com cenários regionais frequentemente negligenciados? O caso do Atlântico Sul proporciona uma oportunidade singular, precisamente pela sua baixa prioridade na agenda

1 A Aliança para o Multilateralismo foi apresentada pela França e Alemanha, à margem da 74.^a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2019, visando centrar precisamente os esforços e atenções da comunidade internacional na cooperação por via multilateral.

internacional a par de uma evolução geopolítica própria. Que lições, se algumas, podem ser extraídas da comparação de dinâmicas no seu entorno de um ponto de vista essencialmente multilateral? Algumas inferências úteis podem ser encontradas quando analisando determinadas soluções avançadas nesta região ao longo dos últimos anos.

Alguns critérios são, no entanto, necessários antes de se avançar com este tipo de exercício. Em primeiro lugar, importa circunscrever o objeto de análise. Uma vez que o Atlântico Sul já foi anteriormente caracterizado pela coexistência de diferentes estruturas regionais formalizadas, que não avançaram até hoje para uma institucionalização adicional ou soberania compartilhada (Abdenur, 2014), outros caminhos alternativos surgem como mais apelativos. Em particular, quando se visa abarcar possíveis manifestações intergovernamentais informais na região. Genericamente, tais projetos devem refletir (1) uma expectativa explicitamente compartilhada – em vez de um acordo formalizado – quanto ao seu propósito; e (2) devem ser compostas por membros manifestamente associados, (3) com alguma regularidade na sua atividade, mas sem se basearem em secretariados/sedes permanentes que impliquem algum tipo de institucionalização mais significativa (Vabulas e Snidal, 2013, pp. 196-197). Em segundo lugar, importa também limitar a temática em causa, neste caso em concreto, a questões de defesa e segurança. A esse nível, os avanços e recuos enfrentados nos últimos anos por vários Estados com interesses declarados na região já foram anteriormente explorados (Seabra, 2017). Será por isso dada particular prioridade a iniciativas de caráter coletivo e de cariz potencialmente mais abrangente.

Este artigo argumenta que o Atlântico Sul proporciona um conjunto de especificidades próprias, que são essenciais para se compreender a evolução da oferta institucional regional, sobretudo quando atendendo à sua informalidade inata. Com um enfoque nos desafios e oportunidades associados a dinâmicas informais de cooperação entre as duas margens, são analisados três mecanismos multilaterais com pressupostos, percursos e resultados relativamente distintos, a saber, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), o Processo de Yaoundé, e o G7++. Conclui-se pela necessidade de atender quer à multiplicidade existente da oferta multilateral quer à irregularidade operacional recorrente, por forma a conseguir-se caracterizar devidamente este espaço regional.

II. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)

O caso da ZOPACAS consiste no principal exemplo que pode ser suscitado neste âmbito. Contudo, e por forma a compreender as suas vicissitudes, é necessário levar em conta tentativas anteriores de promover formatos coletivos focados no espaço circunscrito do Atlântico Sul. Durante parte considerável da Guerra Fria,

rivalidades e disputas por liderança regional entre Argentina e o Brasil por um lado, e as consequências geopolíticas derivadas do regime do Apartheid na África do Sul, da descolonização tardia de Portugal e da subsequente guerra civil em Angola por outro, conferiram um grau de complexidade a uma região mais facilmente dominada pelo vasto domínio marítimo em comum do que pela proximidade territorial entre ambas as margens. No entanto, tal não impediu que várias propostas ambicionando a institucionalização de contactos de alto-nível entre elites políticas e militares, lideradas por países da região, ou promovidas por superpotências interessadas numa linha de retaguarda devidamente robusta, fossem sucessivamente trazidas à coação.² Em todo o caso, desconfiças inatas quanto aos verdadeiros propósitos dessas mesmas iniciativas acabaram também por representar obstáculos intransponíveis ad initio. Por sua vez, a guerra das Malvinas de 1983 encarregar-se-ia de suspender quaisquer especulações de que algo minimamente permanente pudesse vir a ter lugar nesta região, tais as linhas divisórias que emergiram imediatamente após o início e término do conflito.

Neste contexto, o Brasil identificou uma oportunidade única. Ao mesmo tempo que dava os primeiros passos no seu processo de redemocratização em 1985, o novo governo civil liderado por José Sarney sentiu necessidade de se reafirmar no seio da comunidade internacional enquanto ator credível e proponente. Como tal, e levando em conta as lições de tentativas anteriores, a diplomacia brasileira trabalhou nos bastidores para apresentar a Resolução 41/11 perante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em outubro de 1986, propondo precisamente um novo mecanismo multilateral para o Atlântico Sul. Mas ao contrário de propostas anteriores, desta feita o Brasil optou por uma fórmula mais empreendedora. Em primeiro lugar, ao enquadrar devidamente África na equação. Em vez de pressupor um diálogo exclusivo às principais potências do Atlântico, através da ZOPACAS, o Brasil reconhecia que o espaço de influência de qualquer opção multilateral verdadeiramente dita emanaria da direta proporção do número de Estados que aderissem aos seus pressupostos de partida.³ Em segundo lugar, ao acautelar a necessidade de um leitmotiv, um “irritante”, que fosse não apenas comumente partilhado dentro da região mas que também fosse devidamente compreendido fora da mesma. A desnuclearização do Atlântico Sul, o fim do Apartheid e a independência da Namíbia, surgiram assim como temáticas-bandeiras que os diferentes Estados-

2 Para uma revisão do insucesso de tais iniciativas, ver Hurrell (1983).

3 A proposta brasileira na AGNU foi inicialmente copatrocinada por Angola, Argentina, Cabo Verde, Guiné-Equatorial, Gabão, Guiné-Bissau, Libéria, Nigéria, República do Congo, São Tomé e Príncipe, e Uruguai. No momento da votação, recebeu o apoio dos restantes países da região que se visava abarcar, nomeadamente, Benim, Camarões, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, República Democrática do Congo (RDC), Senegal, Serra Leoa e Togo.

-membros da ZOPACAS passaram a apropriar nominalmente enquanto objetivos de médio e longo-prazo. Mas no curto-prazo, pretendia-se sobretudo marcar a agenda e assegurar a inclusão da região em eventuais discussões internacionais futuras. Em terceiro lugar, a proposta brasileira deixava bem claro que não se visava criar nenhuma nova organização regional verdadeiramente dita, mas sim de se organizar uma plataforma de diálogo que fosse substanciada conforme o investimento das respetivas partes constituintes e conforme questões da ordem internacional e regional estivessem ou não na ordem do dia. Por outras palavras, algo que não demandasse recursos materiais e capital político ilimitado e que fosse adaptável quanto bastasse a circunstâncias supervenientes (Abdenur, Mattheis e Seabra, 2016). No seu cerne, a ZOPACAS ambicionava acima de tudo demonstrar o potencial de cooperação com relação a questões de paz e segurança, sem, no entanto, exigir um compromisso material de monta nesse mesmo sentido.

No entanto, apesar de um início auspicioso de intensa atividade entre ambas as margens durante os primeiros anos, a ZOPACAS começou a definhando no seguimento da Reunião Ministerial de Buenos Aires de 1998, tendo então entrado num processo de hibernação não-oficial profunda. A sua utilidade enquanto fórum regional só ganharia novo fôlego com as reuniões ministeriais de Luanda de 2007 e de Montevideo em 2013, coincidindo com o reenfoque da política externa e de defesa dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff para África e, sobretudo, para o Atlântico Sul (Seabra, 2014; Abdenur, Mattheis e Seabra, 2016; Seabra, 2017). Enquanto esse investimento brasileiro se manteve, a ZOPACAS voltou a ser apresentada como uma opção multilateral de pleno direito; mas após 2016, a ZOPACAS voltou novamente a regredir para um estágio de inatividade profunda, onde ainda se encontra atualmente.

Três lições podem ser retiradas da sua evolução. Em primeiro lugar, a sua flexibilidade institucional fica patente, quer em termos de assegurar um espaço de atuação para a região, quer em termos daquilo que procurou simbolizar ao longo do tempo. Esta natureza pouco definida atribuiu à ZOPACAS uma capacidade de adaptação ímpar perante mudanças do contexto regional e internacional. Com efeito, não só sobreviveu ao fim da Guerra Fria, mas em 1991, após se tornar independente, a Namíbia rapidamente aderiu ao projeto, seguida três anos depois da própria África do Sul. Os “irritantes” originais desapareceram da equação e ainda assim a ZOPACAS não se dissolveu, demonstrando uma capacidade de resiliência assinalável. Em segundo lugar, o facto de servir o propósito simbólico de uma iniciativa estritamente e exclusivamente regional – composta por países do Sul, para países do Sul, e não admitindo a participação de outros países que não os do Sul – ao mesmo tempo que se prestava a agendas de política externa regionais ativas, ficou particularmente visível aquando da sua instrumentalização recorrente pelo Brasil. Sempre que as autoridades brasileiras ambicionaram reservar para si um papel mais ativo

no Atlântico Sul, a ZOPACAS tornou-se a principal beneficiária desse interesse e um instrumento-chave na prossecução dessa mesma agenda, saltando assim para primeiro plano em discussões regionais. Em terceiro lugar, a ZOPACAS beneficiou também de uma validação internacional recorrente através de votações de resoluções pró-forma pelos 193 países que compõem a AGNU, como que reafirmando regularmente o seu raciocínio original. Ainda que carecendo de pouco impacto substantivo do ponto de vista do direito internacional, poucos mecanismos multilaterais ainda existentes no panorama atual se podem arrojar de tais procedimentos de base.

Inversamente, importa também assinalar as razões pelas quais a ZOPACAS é frequentemente relegada para as notas de rodapé da região. Por um lado (1), devido ao reverso da medalha da flexibilidade – tão central na sua formação e apelo original –, nomeadamente a falta de uma estrutura permanente que consiga garantir um mínimo de atividade constante. As consequências a esse nível são previsíveis, no sentido de que tais estruturas permitem colmatar eventuais períodos de desinteresse por parte dos Estados-membros e assegurar assim uma regularidade de trabalhos e contactos. A sua inexistência – neste caso, compensada por uma sobredependência nos contactos levados a cabo pelas delegações de cada país do Atlântico Sul em Nova Iorque, à margem da AGNU – gera invariavelmente um vácuo burocrático, difícil de preencher e responsável por um baixo perfil regional e internacional durante períodos temporais consideráveis. De igual forma (2), é possível identificar uma incapacidade de traduzir a retórica de reuniões ministeriais em ações conjuntas e coordenadas para resolver ameaças de segurança comuns, em teoria, o busílis da própria razão de ser da ZOPACAS. As declarações paralelas acordadas em Montevideu em 2013 sobre a situação político-militar na Guiné-Bissau e na RDC, por exemplo, tiveram pouco significado prático para além do simbolismo do momento, sendo rapidamente descartadas nos cálculos dos principais intervenientes em ambos os cenários. Por outro lado (3), a dependência estrutural de um paymaster regional como o Brasil, acarreta consigo uma dose de riscos que não é facilmente minimizada. Sobretudo quanto tal implica ficar à mercê de ciclos económicos expansivos, que impliquem recursos suficientes para suscitar interesse nas restantes partes em participarem por igual. Assim se compreende como desde 2016 em diante, em consonância com variações no contexto político-económico do Brasil, tenha sido virtualmente impossível manter um mínimo de atividade interna coerente e consistente.

Isto dito, o Atlântico Sul não se faz só de ZOPACAS. Por outras palavras, a ZOPACAS não esgota todas as opções do ecossistema multilateral que é possível encontrar neste espaço geográfico, com insumos significativos para a sua respetiva caracterização. Outras experiências merecem ser também consideradas neste exercício.

III. O Processo de Yaoundé

Ao mesmo tempo que se procurou abarcar, com maior ou menor sucesso, ambas as margens do Atlântico através de mecanismos de pendor generalista, uma sub-região em particular começou a receber destaque por ameaças securitárias crescentes no seu seio, nomeadamente o Golfo da Guiné. As razões para tal prendem-se sobretudo com a elevação do seu perfil de risco ao longo dos últimos anos, quer do ponto de vista local, quer do ponto de vista regional e até mesmo trans-regional, com impactos inerentes para fluxos de comércio e abastecimentos energético que advém deste espaço geográfico específico. Ocorrências relacionadas com criminalidade organizada, tais como tráfico de drogas e/ou de armas, mas também questões de migração ilegal e redes de tráfico de seres humanos, bem como pesca ilícita, não declarada e não regulamentada (IUU) e despejo de resíduos no mar contribuíram para substanciar um cenário denso e complexo. Mas foi o incremento significativo de fenómenos de pirataria e roubo à mão armada em alto mar que suscitou um maior envolvimento da comunidade internacional com o Golfo da Guiné. Ainda assim, respostas concertadas para lidar com este problema rapidamente esbarraram nos circunstancialismos próprios da região. Por exemplo, o facto da maioria dos ataques de pirataria ocorrerem em águas territoriais de países costeiros pressupôs desde logo uma responsabilização primária desses mesmos países por uma resposta proporcional adequada. Mas os problemas de soberania associados a eventuais iniciativas regionais/internacionais que trespasssem tais limites fronteiriços também constituíram por si só um problema de difícil resolução. Quando combinado com a falta de capacidades operacionais desses mesmos Estados para defender as suas respetivas zonas marítimas, ficou clara desde logo a necessidade por soluções de pendor mais multilateral.

Neste âmbito, e em reconhecimento da escalada de perigosidade associada a atos de pirataria, a comunidade internacional mobilizou-se por forma a proporcionar o apoio necessário que fomentasse maiores vínculos de cooperação entre os diversos atores locais. Em resposta a um pedido oficial do Benim, Nigéria e Togo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou as Resoluções 2018 (2011) e 2039 (2012), através das quais incentivou a organização da Cimeira de Yaoundé, Camarões, em julho de 2013, com a participação dos membros da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)⁴, da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC)⁵ e da Comissão para o Golfo da Guiné (CGG)⁶.

4 A CEDEAO é composta por Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, e Togo.

5 A CEEAC é composta por Angola, Burundi, Camarões, Chade, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, República Centro-Africana, RDC, e São Tomé e Príncipe.

6 A CGG é composta por Angola, Camarões, Gabão, Guiné-Equatorial, Nigéria, República do Congo, RDC, e São Tomé e Príncipe.

O principal objetivo consistia em trazer à mesma mesa todas as organizações pré-existentes com mandatos diretos ou indiretos sobre a região, bem como todos os estados individuais que pudessem ser diretamente afetados pelas ramificações destas questões. Por outras palavras, imperou a necessidade de se alcançar o maior nível de representatividade possível, por forma a se obter soluções holísticas e compreensivas que fossem sustentáveis, quer no tempo, quer no espaço.

O resultado mais concreto deste encontro consistiu no acordo em torno de um Código de Conduta conjunto para combater o aumento da pirataria no Golfo da Guiné.⁷ Tal envolveria a criação de uma arquitetura de segurança marítima integrada, com quatro níveis que se reforçariam mutuamente – coordenação inter-regional, operações regionais, operações multinacionais e operações nacionais. Como consequência direta do primeiro nível, o Centro de Coordenação Inter-regional (CIC) foi inaugurado em setembro de 2014 em Yaoundé, a par de um Centro de Coordenação Regional de Segurança Marítima da África Central (CRESMAC) em Ponta Negra (República do Congo) bem como um Centro Regional de Coordenação de Segurança Marítima da África Ocidental (CREMAO) em Abidjan (Costa do Marfim). O plano inicial previa ainda que o espaço marítimo do golfo fosse dividido em cinco zonas operacionais, com eventuais atividades conjuntas a serem coordenadas por Centros Coordenação Multinacional (CMC). O propósito era fomentar a troca de informações operacionais e fomentar eventuais respostas coordenadas entre os Estados mais diretamente visados por cada zona. No entanto, até à data, os únicos CMC ativos encontram-se localizados em Cotonou (Benim) e Douala (Camarões), e cobrem apenas as zonas E e D, ao passo que os CMC das zonas A, F e G – a serem instalados respetivamente em Luanda (Angola), Acra (Gana) e Praia (Cabo Verde) – ainda não se encontram operacionais.

Estas dificuldades de efetivar as disposições acordadas demonstram desde logo os obstáculos enfrentados para se conseguir uma verdadeira implantação do Processo de Yaoundé. Sobretudo quando se reconhece que a utilidade prática do mesmo é “limitada, pois não é um instrumento legalmente vinculativo; é apenas um Código de Conduta de transição que não impõe nenhuma obrigação aos Estados membros. Como tal, o cumprimento do Código depende fortemente da vontade política dos signatários envolvidos” (Hassan e Hasan, 2017, p. 64). Essa vontade é, por sua vez, afetada por tensões prevaletentes entre os diversos países envolvidos, o que dificulta ainda mais a cooperação em segurança marítima na região. Rivalidades entre potências regionais como Angola e Nigéria ou entre países francófonos e anglófo-

7 A cimeira também gerou uma declaração por parte dos Chefes de Estado e de Governo presentes bem como um memorando de entendimento entre as três organizações regionais, ambos os documentos com um enfoque específico em questões de segurança marítima. Em conjunto com o referido Código de Conduta, substanciam assim o chamado Processo de Yaoundé.

nos constituem exemplos frequentes neste âmbito. Mas disputas fronteiriças marítimas entre o Gana e a Costa do Marfim, entre a Nigéria e os Camarões pela península de Bakassi, entre a Guiné Equatorial e o Gabão por ilhas na Baía de Corisco, bem como entre os Camarões e a Guiné Equatorial sobre a foz do rio Ntem (Seabra, 2017, p. 312), constituem outras forças de bloqueio recorrentes, impeditivas de se gerar maior confiança entre todas as partes envolvidas.

Como enquadrar esta experiência no âmbito das dinâmicas multilaterais do Atlântico? Em primeiro lugar, é possível destacar um grau de embasamento sem precedentes por parte da comunidade internacional, quando em comparação com iniciativas semelhantes em espaços circundantes. Muito embora a ZOPACAS tenha sido validada quantitativamente pela totalidade da AGNU, a verdade é que o Processo de Yaoundé mereceu desde a sua gênese um apoio explícito por parte do CSNU com uma diferença qualitativa importante, nomeadamente uma legitimação das potências com poder de veto nesse mesmo órgão. Em segundo lugar, Yaoundé também se notabiliza por ter assumido rapidamente um lugar central em todo e qualquer outro esforço regional e internacional superveniente no que diz respeito ao Golfo da Guiné. Esta incontornabilidade normativa é patente em esforços liderados ou promovidos em momentos posteriores. Nesse sentido, o sucesso ou execução dos objetivos associados ao Processo de Yaoundé passou a assumir uma função teleológica, que merece e necessita de ser invariavelmente apropriado e apoiado.⁸ Em terceiro lugar, um enfoque setorial específico – neste caso, centrado na ameaça da pirataria à segurança marítima – demonstrou a viabilidade da rápida formação de uma coligação de interesses por via informal, com vista a uma possível resposta unificada e com a devida cobertura internacional.

No entanto, torna-se igualmente difícil ignorar os desafios que o processo como um todo continua a enfrentar passados quase seis anos desde o seu despoletar. Muito embora um mero código de conduta, subjacente a troca de informações e reuniões informais sem a criação de uma nova organização institucional de raiz, tenha conseguido gerar subprodutos concretos, materialmente observáveis, na forma de zonas marítimas de vigilância e fiscalização que extravasam os limites daquilo que seria de esperar de uma iniciativa tão ad hoc, a verdade é que a sua frágil execução até à data incita também dúvidas consideráveis quanto aos objetivos visados. Com efeito, é questionável até que ponto tem sido possível traduzir uma arquitetura de intenções em manifestações concretas e duradouras, quando as dificuldades logísticas, financeiras e operacionais identificadas desde 2011 continuam ainda por resolver. Por outro lado, apesar de centrado numa sub-região específica, o número

8 Ver, por exemplo, a centralidade que é atribuída ao Processo de Yaoundé nos trabalhos subsequentes do Conselho de Segurança da ONU (United Nations Security Council, 2016) ou na própria Estratégia da União Europeia para o Golfo da Guiné (Council of the European Union, 2014).

de parceiros que se visa abarcar é extenso e apresenta-se como possivelmente incomportável se o objetivo consistir em instituir procedimentos operacionais comuns em igual medida e em igual pé de igualdade. A multiplicidade de atores envolvidos, evidenciado pelas diferentes agendas e prioridades nem sempre convergentes entre si, tem-se revelado um desafio constante. Compreende-se por isso que, perante este contexto, iniciativas de foro mais restrito tenham, entretanto, surgido e tomado a dianteira com relação a estes mesmos temas.

IV. O G7++

No seio desta evolução de dinâmicas multilaterais específicas do Golfo da Guiné e da necessidade de mecanismos mais modelados, o caso do G7++ Friends of Gulf of Guinea (FoGG) merece ser chamado à colação. A sua génese pode ser rastreada a discussões iniciais em 2011 durante a presidência francesa do G8 no Grupo Temático de Peacekeeping/Peacebuilding (G8 PK/PB), a fim de melhorar a coordenação entre organizações internacionais, doadores e estados da África Central e Ocidental. Em 2013, já sob a presidência britânica do G8, foi decidido autonomizar essas discussões e enquadrá-las ao abrigo do renomeado G8++ FoGG, a fim de se evitar a duplicação de iniciativas para a região. Após a exclusão da Rússia do G8 devido à crise na Ucrânia, o grupo transformou-se então no G7++ FoGG.⁹

Os seus participantes podem ser divididos entre grupos de doadores e de beneficiários. Os primeiros incluem os membros do G7 (Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, e Reino Unido) bem como países não-pertencentes ao G7, tais como Bélgica, Brasil (observador), Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Noruega, Holanda, Portugal e Suíça, além da União Europeia (UE), Interpol, a Organização Marítima Internacional (IMO), o Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos (MAOC-N) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). A contraparte africana é composta, por sua vez, por Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Gana, Guiné, Nigéria, República do Congo, RDC, Senegal, Serra Leoa e Togo, bem como representantes da União Africana (UA), CEEAC, CEDEAO, GGC e do CIC.

Concebido desde a sua origem para coordenar melhor os esforços dos parceiros internacionais no desenvolvimento de capacidades marítimas no Golfo da Guiné, esta plataforma tem concentrado as suas atenções em promover o regional ownership por parte dos Estados africanos relativamente a quaisquer abordagens adotadas, ao mesmo tempo que procura salientar o vínculo entre desenvolvimento eco-

9 Em teoria, esperava-se que o G7++ FoGG emulasse o exemplo do Grupo de Contato para Pirataria na Costa da Somália – Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS) –, criado em 2009. Para possíveis paralelismos entre as duas estruturas, ver, por exemplo, Tardy (2014).

nômico e segurança, a relevância da coordenação e troca de informações e a necessidade de uma resposta abrangente para lidar com questões de segurança marítima. Quatro objetivos encontram-se presentes desde o início de atividades: adotar uma visão compartilhada da extensão das ameaças no Golfo da Guiné entre os países da região e a comunidade internacional bem como da necessidade de enfrentá-las eficazmente; ajudar os países da região a desenvolver as instituições e capacidades necessárias para lidar com problemas de segurança locais; apoiar o desenvolvimento de economias prósperas nos estados costeiros, visando assim as causas de raiz de muitos desses mesmos problemas; e estabelecer estruturas de cooperação entre os países da região, a fim de garantir um nível considerável de coordenação entre todas as ações e iniciativas disponibilizadas, com primazia para a implementação do Processo de Yaoundé.

Como avaliar as vantagens deste modelo? Em primeiro lugar, o G7++ tem-se evidenciado pelas opções em termos da organização dos seus trabalhos. Perante a inexistência de uma estrutura formal fixa ou sequer permanente e seguindo também a lógica rotativa do G7 original, tem-se privilegiado a partilha de responsabilidades pelos diversos encontros ministeriais e reuniões técnicas. A prática informal iniciou-se com a presidência portuguesa em 2016, que codividuiu os trabalhos com Cabo Verde, e foi desde então também adotada em edições seguintes – Itália e Nigéria em 2017, Canadá e Costa do Marfim em 2018, França e Gana em 2019. Este sistema dual tem permitido alguma consistência com o objetivo de envolver mais diretamente as partes afetadas pela insegurança marítima no golfo. Em segundo lugar, e ainda ao nível organizacional, é de se assinalar a participação de países que, num passado recente, se teriam recusado a participar deste tipo de iniciativas, com ligações umbilicais tão profundas a parceiros ocidentais. O caso do Brasil, mesmo que apenas como observador dos respetivos trabalhos, é particularmente paradigmático. Dito de outra forma, uma ligação que extravasa os limites do Atlântico Sul, antes vista como altamente indesejada ou quiçá inconveniente, conseguiu desenvolver-se de forma consideravelmente discreta, demonstrando assim a necessidade de existirem opções em comum que consigam atrair ambas as margens à mesma mesa. Em terceiro lugar, os esforços colocados em termos de envolver o setor privado, e mais concretamente a indústria marítima, neste tipo de discussões e possíveis soluções tem também gerado dividendos de monta que importa reconhecer. O apoio dado à criação do Maritime Trade Information Sharing Centre for the Gulf of Guinea (MTISC-GoG), entretanto substituído em 2016 pelo Maritime Domain Awareness for Trade in the Gulf of Guinea (MDAT-GoG) constitui um exemplo claro nesse sentido.¹⁰ Este tipo de desenvolvi-

10 O MDAT-GoG é operado pelas marinhas francesa e britânica a partir das bases navais de Brest (França) e Portsmouth (Reino Unido), e visa compartilhar atualizações sobre riscos de segurança e fornecer orientações operacionais a embarcações no Golfo da Guiné.

mentos confirma as tendências internacionais mais recentes de se procurar ir além de respostas meramente governamentais e tentar congregiar esforços com outro tipo de atores, igualmente investidos na resolução de problemas de segurança que os afetam em igual medida.

No entanto, apesar da sua centralidade por entre o manancial de opções multilaterais na região, o G7++ também manifesta debilidades por conta própria. O facto de estar na codependência de países ocidentais implica que se encontra frequentemente numa posição de dependência dos interesses políticos e económicos dos mesmos pela manutenção deste formato. O mesmo se aplica ao compromisso material necessário para a sua sustentabilidade. Não é assim surpreendente que países como a França, com uma agenda extensa própria para a região, sejam chamados frequentemente a assumir um papel que, seguindo o princípio da rotatividade, deveria ser reservado ou atribuído a outros parceiros. Por outro lado, pese embora a operacionalização da arquitetura de segurança marítima de Yaoundé continue a ser reconhecida como a principal prioridade, os custos da sua implementação continuam a ser avultados (Marques, 2018). Neste âmbito, o G7++ digladiava-se com os mesmos obstáculos de outros fóruns ou organizações regionais do género em termos de fazer corresponder anúncios de programas, embutidos de alto mediatismo e perfil público, com uma materialização efetiva em termos de capacitação de forças locais (Jacobsen, 2017). Tal processo é por vezes mais conducente a uma “manta-de-retalhos” de iniciativas avulsas do que à coordenação generalizada, inicialmente ambicionada.

V. A informalidade do multilateralismo no Atlântico

Perante este cenário, e atendendo aos exemplos aqui suscitados, como definir o espaço institucional do Atlântico Sul? Desde logo, a característica mais marcante consiste na elevada informalidade de contactos sempre que qualquer iniciativa do género é avançada, com vista a oferecer soluções para problemas de segurança e defesa na região. Com efeito, todo o historial do Atlântico Sul aponta para uma aversão latente, de parte a parte, a qualquer tipo de formalização excessiva de laços de cooperação nesta área. Não sendo propriamente uma faceta exclusiva quando comparado com outras regiões do mundo, constitui ainda assim a sua principal imagem de marca e tem que ser forçosamente tida em conta. Para todos os efeitos, resoluções da AGNU, códigos de conduta não-vinculativos, e reuniões temáticas semirregulares têm constituído instrumentos-chave para estimular e manter este contexto específico nos moldes em que ainda se encontra.

De igual forma, em conjunto com tais experiências informais, é possível encontrar associados objetivos secundários, procurando eventualmente transformá-las em algo mais permanente, mais estruturado e mais ancorado numa verdadeira perso-

nalidade jurídica do ponto de vista do direito internacional – sem, no entanto, se chegar a dar o passo seguinte necessário. A ZOPACAS entreteve a possibilidade de um Tratado de Cooperação para o Atlântico Sul durante as negociações iniciais que levaram à sua criação, o Código de Conduta de Yaoundé previu um prazo de três anos para a formalização por todas as partes das disposições que previa, e o G7++ enfrenta uma demanda recorrente por uma maior estruturação dos seus trabalhos. O facto de nenhum desses objetivos adicionais ter sido de facto alcançado até à data, apenas reforça a opção inicial por permanecer no domínio da informalidade. Sendo esse o caso, como justificar tal opção? Longitudinalmente, este tipo de experiências tende a surgir com maior proeminência quando os Estados consideram desnecessário e/ou indesejável delegar poderes de decisão a instituições mais formalizadas ou vinculativas. Mas mais importante ainda, a escolha pela informalidade é sempre contingente a diferentes tipos de poder, bem como a variações na sua projeção (Vabulas e Snidal, 2013, p. 199). Aplicado ao espaço do Atlântico, é possível verificar que dinâmicas semelhantes marcaram e marcam ainda o percurso das propostas analisadas. Quer consideremos a substância das relações Brasil-África como pivô do sucesso/insucesso de esforços mais trans-regionais, as tensões e rivalidades entre os diversos Estados do Golfo da Guiné como forças de bloqueio/promoção a maior cooperação no terreno, ou os interesses geopolíticos da comunidade internacional que demandavam um formato mais próximo e direto com a região, a verdade é que a escolha por mecanismos não-formalizados acabou por refletir sempre as contingências de quem possuía maiores capacidades materiais para ditar e influenciar o modelo organizacional em causa. Incorrer na informalidade não equivaliu por isso a subscrever meros atos acidentais ou ditames oportunos de conjuntura, mas sim a adotar opções deliberadas e substanciadas pelos meios colocados ao seu dispor pelos principais proponentes em cada caso. No entanto, importa também compreender as oportunidades proporcionadas pela prossecução deste modelo e como é que o mesmo se adequa ou não às necessidades do Atlântico Sul. À partida, a proliferação de estruturas de cooperação informal aparenta comportar várias vantagens. Em primeiro lugar, a flexibilidade de contactos e interações – por oposição a negociações minuciosas e extensas dentro de organizações formais e vinculativas, como sejam aquelas de pendor mais “continental” em ambas as margens – permite agir e reagir de forma mais expedita, sem grandes restrições operacionais. A rápida capacidade de adaptação a circunstâncias super-venientes que mereçam renovada prioridade em caso de necessidade, como aconteceu com atos de pirataria, pode revelar-se assim de particular utilidade. Um segundo benefício consiste na modularidade inerente: em vez de se tentar abarcar problemas complexos de uma só vez ou visar espaços regionais na sua totalidade, é possível restringir os esforços dos respetivos participantes a temáticas ou sub-regiões mais prementes ou, pelo menos, mais gerenciáveis. A concentração em

anos recentes das atenções regionais e internacionais por questões de segurança marítima no Golfo da Guiné reforça esta linha de argumentação. Em terceiro lugar, a flexibilidade previamente aludida permite igualmente compartimentalizar o escopo de determinadas relações bilaterais, de modo que até mesmo países ditos rivais possam cooperar e promover interesses comuns, sem abdicarem de outras posições individuais contrastantes em outros domínios. O contexto da África Ocidental surge como particularmente pródigo nesse sentido, onde os avanços observados ao abrigo do Processo de Yaoundé não ficaram presos nem foram neutralizados por padrões prévios de desconfiança e disputas intraestatais. Por último, instituições informais permitem também alavancar com maior facilidade um maior número de possíveis partes interessadas, incluindo multinacionais, ONG e até mesmo organizações regionais/internacionais formais, conforme as necessidades assim o requeiram. A participação das diferentes agências da ONU e representantes da indústria marítima nos desenvolvimentos mais recentes demonstra essa predisposição para esticar os limites de quem pode e deve ou não participar deste tipo de soluções.

Contudo, pese embora as facetas mais promissoras, o informalismo por si só também levanta desafios significativos que têm sido partilhados por experiências semelhantes a nível global (Patrick, 2015, p. 117). No que diz respeito ao Atlântico Sul, é incontornável desde logo (1) o ónus de resultados práticos muito irregulares. Picos altos de atividade e visibilidade acabam sempre por corresponder a declínios assinaláveis de interações ou até mesmo a processos de hibernação intensa. A evolução da ZOPACAS é emblemática q.b. a esse respeito, mas é também já possível identificar a este ponto alguma fadiga generalizada perante a lentidão na implementação do Processo de Yaoundé. Por outro lado, precisamente por não haver maior previsibilidade de procedimentos e gestão de trabalhos, (2) é consideravelmente mais difícil medir e avaliar o real impacto na resolução dos problemas visados. Não sendo possível uma prestação de contas mais aprofundada de iniciativas avessas a grandes formalismos, resulta também mais fácil incorrer nos mesmos erros e obstáculos do passado de forma insistente.

Em paralelo, (3) é preciso reconhecer que a multiplicidade de oferta entre organizações regionais, fóruns de diálogo e múltiplas plataformas ad hoc acaba por levar frequentemente a uma competição entre si pelos mesmos recursos, pela mesma visibilidade perante a comunidade internacional e, por vezes, até pelo mesmo mandato simbólico de quem é que fica encarregue pela região. Com efeito, perante a extensa oferta atual, são inclusive esquecidas propostas anteriores que se revestiram de igual potencial a certa altura no tempo. O caso da Organização Marítima para a África Central e Ocidental – Maritime Organization for West and Central Africa (MOCWA) –, responsável pela elaboração em 2008 de uma das primeiras estratégias marítimas integradas ao nível regional, ilustra bem a situa-

ção.¹¹ Após um período de destaque e centralidade, foi invariavelmente suplantada pela novidade e atratividade de novas plataformas pretensamente mais informais e menos exigentes. Os incentivos a dinâmicas de forum shopping – em que os participantes que se visa abarcar, buscam as soluções que melhor lhes convêm, conforme a ocasião e variações no apelo da oferta – são significativos e devem ser por isso reconhecidos neste tipo de análise. Muito embora não se tenha ainda alcançado um ponto de saturação máxima do ecossistema multilateral do Atlântico Sul, é difícil escapar a uma sensação de sobreposição recorrente de ideias e propostas similares.

Por último, (4) uma aposta perene no informalismo proporciona também terreno fértil para o possível surgimento de alternativas que reflitam menos um desejo de parceria efetiva e mais uma lógica de antagonismo. Exemplos em prol de um “multilateralismo contestado” (Morse e Keohane, 2014) têm sido raros no contexto do Atlântico, mas o racional de exclusividade da ZOPACAS durante os seus períodos áureos face a parceiros no Ocidente serve pelo menos como advertência de tal possibilidade. Ainda assim, importa reconhecer que muito embora as três soluções multilaterais aqui exploradas se encontrem abaixo do Trópico de Câncer, os vínculos a Norte são amplamente visíveis e proporcionam pistas sobre onde e como esperar mais desenvolvimentos neste âmbito. Isto dito, os desígnios de determinados Estados em desafiar mandatos, regras e práticas de instituições internacionais estabelecidas tendem também a incrementar na direta proporção de contextos onde esses mesmos mandatos, regras e práticas não se encontrem devidamente codificados ou legalmente previstos. Pressupor que o Atlântico se encontra imune a iniciativas que não se coadunem com os princípios normativos em voga ou sejam propostas por atores extra-Atlântico é confiar numa imutabilidade de relações e interesses que contrasta diametralmente com os incentivos estruturais da atual ordem internacional.

VI. Conclusão

A oferta multilateral no Atlântico Sul sobressai de forma consistente quando atendendo aos exemplos proporcionados na história recente, quer em termos de objetivos almejados, quer em termos de procedimentos adotados. De forma generalista ou setorial, identificar de forma clara e realista as necessidades da região e procurar facilitar meios de garantir o diálogo, a troca de experiências e a capacitação de forças locais com o propósito de lidar com ameaças de segurança que se apresentam

11 A MOCWA é composta por Angola, Benim, Camarões, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Mauritânia, Nigéria, República do Congo, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo.

enquanto comuns, continua até à data a incitar esforços recorrentes por parte dos vários atores que compõem o espaço do Atlântico. Essa mesma agenda, por sua vez, continua a ser visada preferencialmente de forma informal, evitando compromissos vinculativos de monta, mas ainda assim a merecer propostas regulares com vista a agregar todos os intervenientes sob arcabouços coletivos, flexíveis e competitivos entre si, em igual medida.

Tal não significa, no entanto, que o contexto multilateral do Atlântico Sul se encontre necessariamente estabilizado. Entre uma possível hipertrofia institucional (Nguembock, 2014) e a necessidade de apresentar resultados concretos de modo a assegurar um mínimo de credibilidade por entre tantas opções, vários cenários são admissíveis a curto e médio-prazo. Na verdade, a informalidade por si só não tem que ser necessariamente negativa. Mas não tendo sido suficiente até hoje para instigar desenvolvimentos mais concretos em termos de resolução definitiva de problemas de segurança, torna-se legítimo questionar até que ponto será também forçoso adotar uma natureza mais formal por forma a que qualquer mecanismo do género seja verdadeiramente bem-sucedido. Por entre uma crise generalizada do multilateralismo internacional, tão assente em instrumentos jurídicos vinculativos, e cujos efeitos começam a resvalar para o nível regional, importa não descartar nenhuma alternativa ad initio. Acima de tudo, a “ausência de um resultado desejado não anula todos os benefícios que a prática multilateral inerentemente gera. Discordâncias persistentes não são razão suficiente para abandonar um diálogo inclusivo, institucionalizado e com princípios” (Poulliot, 2011, p. 21). Se a inclusão, institucionalização e princípios continuarem a derivar de um interesse recorrente naquilo que a informalidade suscita no âmbito do Atlântico Sul, as possibilidades do ponto de vista multilateral continuarão invariavelmente a surgir e a proliferar.

Referências Bibliográficas

- Abdenur, A. E., 2014. Security and Cooperation in the South Atlantic: The Role of Regional Organizations. Em, *Atlantic Currents: An Annual Report of Wider Atlantic Perspectives and Patterns*, October. Washington, Rabat: German Marshall Fund of the US/OCP Policy Center, pp. 98-112.
- Abdenur, A. E., Mattheis, F. e Seabra, P., 2016. An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(3), pp. 1112-1131.
- Council of the European Union, 2014. EU Strategy on the Gulf of Guinea. Bruxelas, 17 março 2014.
- Hassan, D. e Hasan, S., 2017. Effectiveness of the Current Regimes to Combat Piracy in the Gulf of Guinea: An Evaluation. *African Journal of Legal Studies*, 10(1), pp. 35-65.

- Hurrell, A., 1983. The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization. *International Affairs*, 59(2), pp. 179-193.
- Jacobsen, K. L., 2017. Maritime security and capacity building in the Gulf of Guinea: On comprehensiveness, gaps, and security priorities. *African Security Review*, 26(3), pp. 237-256.
- Marques, J. F., 2018. Desafios de segurança no Golfo da Guiné. *Relações Internacionais*, 57, pp. 91-100.
- Morse, J. C. e Keohane, R. O., 2014. Contested multilateralism. *Review of International Organizations*, 9(4), pp. 385-412.
- Newman, E., 2007. *A Crisis of Global Institutions? Multilateralism and international security*. Londres, Nova Iorque: Routledge.
- Nguembock, S., 2014. La Construction du Multilateralisme Sécuritaire dans le Golfe de Guinée: Les Risques Potentieles d'une Hypertrophie Institutionnelle. Comunicação apresentada na Conferência Internacional, A Segurança do Golfo da Guiné, Lisboa, 11 de julho 2014.
- Patrick, S., 2015. The New "New Multilateralism": Minilateral Cooperation, but at What Cost? *Global Summitry*, 1(2), pp. 115-134.
- Pouliot, V., 2011. Multilateralism as an End in Itself. *International Studies Perspectives*, 12(1), pp. 18-26.
- Ruggie, J., 1992. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), pp. 561-598.
- Seabra, P., 2017. Stretching the Limits? Strengths and Pitfalls of South Atlantic Security Regionalism. *Contexto Internacional*, 39(2), pp. 305-327.
- Seabra, P., 2014. A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(1), pp. 77-97.
- Smith, M., 2018. The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism. *Journal of European Integration*, 40(5), pp. 539-553.
- Tardy, T., ed., 2014. *Fighting piracy off the coast of Somalia: Lessons learned from the Contact Group*. Report n° 20, October. Paris: EU Institute for Security Studies.
- United Nations Security Council, 2016. Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2016/4, 25 April 2016.
- Vabulas, F. e Snidal, D., 2013. Organization without delegation: Informal intergovernmental organizations (IIGOs) and the spectrum of intergovernmental arrangements. *Review of International Organizations*, 8(2), pp. 193-220.
- Weiss, T. G., 2018. The UN and Multilateralism under Siege in the "Age of Trump". *Global Summitry*, 4(1), pp. 1-17.

A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil?

José Francisco Pavia

Professor Associado da Universidade Lusíada. Diretor do Centro Lusíada de Investigação em Política Internacional e Segurança (CLIPIS).

Resumo:

Portugal inscreveu no seu Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) que a unidade estratégica do Atlântico é do seu interesse por motivos relacionados com questões de segurança e também pelo facto de sete dos nove membros da CPLP aí se encontrarem. Já o Brasil diverge desta posição empenhando-se apenas no Atlântico Sul com ênfase em organizações como a ZOPACAS e no relacionamento com os Estados da região. Serão estas duas visões incompatíveis? Ou poderão ser compatibilizadas no quadro da nova administração Bolsonaro e da sua aproximação aos EUA? Tentaremos responder a estas e outras questões neste artigo, onde também se tentará perceber qual a nova posição estratégica brasileira sob o impulso de Jair Bolsonaro.

Palavras-chave: Conceito estratégico; CPLP; Brasil; ZOPACAS; Atlântico Sul; EUA.

Abstract:

The Atlantic Strategic Unit: Important for Portugal, Not So Much for Brazil

Portugal has made clear in its Strategic National Defense Framework (CEDN) that the Atlantic strategic unit is of interest for reasons related to security issues and also because seven of the nine members of the CPLP are there. Brazil, on the other hand, diverges from this position by engaging only in the South Atlantic with an emphasis on organizations such as ZOPACAS and on relations with the states in the region. Are these two views incompatible? Or could they be made compatible within the framework of the new Bolsonaro administration and its approach to the USA? We will try to answer these and other questions in this article, where we will also try to perceive what the new Brazilian strategic position is under the impulse of Jair Bolsonaro.

Keywords: Strategic concept; CPLP; Brazil; ZOPACAS; South Atlantic; USA.

1. Introdução

Portugal e o Brasil continuam a ter visões diferentes no que diz respeito às questões relativas à geopolítica e geoestratégia do Atlântico. Apesar da retórica bem-intencionada dos discursos políticos e do *wishfull thinking*, as diplomacias de Lisboa e de Brasília percebem de maneira diferente o quadro geral no que concerne ao contexto das dinâmicas emergentes nesta parte do globo.

Portugal com uma política externa consistente e uma dinâmica permanente de ligação privilegiada à NATO e à potência marítima que são os EUA tenta, ao mesmo tempo, criar pontes entre o Atlântico Norte – vetor transatlântico da sua política externa – e o Atlântico Sul – vetor lusófono dessa mesma política –, inscrevendo assim a unidade estratégica do Atlântico no seu conceito estratégico de defesa nacional¹. Já o Itamaraty, sede das relações exteriores do Brasil, fiel a uma tradição enraizada, percebe a NATO e os EUA como *outsiders* e até rivais no Atlântico Sul, preferindo ligações à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e estreitando ligações com os Estados da sub-região, numa base bilateral, ou multilateral, mas em agrupamentos onde o Brasil seja claramente ascendente.

A aproximação do novo presidente brasileiro aos EUA, ou melhor dizendo, ao presidente Donald Trump, poderá fazer mudar este posicionamento tradicional de Brasília. Acresce a esta situação a circunstância de a nova administração brasileira estar claramente influenciada pelo sector militar, que também tradicionalmente é mais favorável à aproximação aos EUA. Veremos no futuro se este novo posicionamento irá prevalecer, ou se a posição tradicional do Itamaraty irá permanecer.

2. Portugal: o Vetor Atlântico

Como já foi referido anteriormente, Portugal tem uma política externa consistente, que tradicionalmente assenta em três grandes vetores: o vetor europeu, o vetor

1 “A comunidade de segurança do Atlântico Norte é o espaço da unidade entre a Europa, os Estados Unidos e o Canadá. A unidade nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como a aliança bilateral com os Estados Unidos e a coesão da Aliança Atlântica, tornam o espaço euro-atlântico a segunda área geográfica de interesse estratégico permanente, cuja estabilidade é reforçada pela comunidade de valores políticos e culturais entre as democracias ocidentais. As reservas energéticas do Ártico sob jurisdição dos Estados Unidos, do Canadá e da Noruega reforçam a importância desta área.

O Atlântico constitui uma vasta área geográfica de interesse estratégico relevante. A maioria dos países de língua portuguesa está concentrada neste espaço. As regiões de ligação histórica tradicional na comunidade de língua portuguesa incluem países com os quais partilhamos um passado comum e uma rede de relações por via da cultura, das migrações, das trocas económicas, são importantes em termos simbólicos e como parceiros de progresso. É por isso do interesse de Portugal sublinhar a unidade estratégica do Atlântico e contribuir para a segurança e pugnar pela relevância internacional desta região” (Governo de Portugal, 2013).

transatlântico e o vetor lusófono². Esses três vetores têm-se mantido constantes, independentemente das soluções governativas e das opções ideológicas dos sucessivos executivos. Este facto é tão mais notável se observarmos que, no que diz respeito a outras políticas públicas, elas variam bastante, sendo esse precisamente um obstáculo à continuidade, eficácia, estabilidade e coerência de muitas delas. Ainda agora, no programa do XXII governo constitucional, que acaba de ser apresentado, em outubro de 2019, se pode ler que:

“(…) ao mesmo tempo, consolidámos e alargámos os eixos estratégicos da política externa portuguesa. Na Europa, através da capacidade de interlocução com as instituições europeias e com os Estados-Membros que defendem a integração europeia. No Atlântico Norte, mercê do empenhamento na NATO e nas relações bilaterais com os Estados Unidos e o Canadá. No Atlântico Sul, com a participação na Conferência Ibero-Americana e a ligação a África. Na CPLP, com a responsabilidade adicional da propositura do Secretário Executivo e sem esquecer os programas de cooperação mantidos com todos os países africanos de língua portuguesa e com Timor-Leste”.³

Ora esta notável continuidade resulta de fatores históricos, geográficos, económicos e políticos, sendo que todos eles se interligam formando esta trilogia. Porém, de entre estes vetores, avulta o vetor Atlântico – que muitas vezes é designado de vetor transatlântico, ou marítimo, ou ainda, ultramarino – como sendo aquele que tem uma continuidade de séculos de história, embora com diferentes *nuances* e protagonistas consoante o regime internacional em que se insere. O fundamental a reter é que, independentemente da sua designação, este vetor resulta do posicionamento geoestratégico do território português, na periferia da Europa Ocidental, mas de frente para o oceano Atlântico e que atualmente forma um triângulo estratégico, abrangendo o território continental e os arquipélagos da Madeira e dos Açores. Este triângulo estratégico é constituído fundamentalmente pelo Oceano Atlântico Norte, numa enorme extensão de vários milhões de quilómetros quadrados, o que lhe confere sobretudo uma dimensão marítima, que vai muito para além do confinado espaço continental europeu.

A esta dimensão geográfica acresce a dimensão histórica, que já conta com quase novecentos anos de Estado independente, com uma ligação ao espaço marítimo adjacente sempre presente, fundamentalmente a partir de 1415 (conquista de Ceuta), com o início da expansão ultramarina. A percepção de que a autonomia e independência nacionais estariam sempre ameaçadas pela exiguidade do território continental europeu e pela existência de um único vizinho terrestre muito maior e mais poderoso, levou a que os decisores políticos nacionais sempre olhassem para o mar como a única via escapatória a um destino de submissão e dependência, quer

2 Cfr. Pavia (2019).

3 Cfr. Governo de Portugal (2019).

face ao vizinho mais próximo (Espanha), quer face a outras ameaças de países europeus, como viria a acontecer nos séculos vindouros. A expansão ultramarina foi assim o resultado de fatores geográficos inescapáveis, de fatores históricos, de fatores económicos e, como é evidente, de fatores políticos, consubstanciados inicialmente no desejo de expansão da Fé e do Império, mais tarde transformados em fatores ideológicos, como o luso-tropicalismo ou a ideia do Portugal multicontinental do Minho a Timor.

Assim, independentemente dos regimes políticos nacionais ou internacionais que vigorassem, este vetor Atlântico foi sempre assumido como um dos vetores fundamentais da política externa portuguesa. Num primeiro momento na expansão ultramarina e na consolidação do império; império esse de base marítima, como não podia deixar de ser, dadas as características do seu principal impulsionador. Num segundo momento de ligação à potência marítima – a Inglaterra – como principal aliado e garante do posicionamento português. Num terceiro momento de ligação aos Estados Unidos da América – agora a principal potência marítima – e à NATO, da qual Portugal foi membro fundador. Podemos ainda falar num quarto momento, já no regime democrático, em que este posicionamento sofre uma evolução, que se prende com a independência dos restantes territórios ultramarinos, nomeadamente em África. Numa primeira análise mais ligeira poder-se-ia pensar que o vetor Atlântico tinha agora deixado de fazer sentido e que Portugal deveria dirigir todas as suas atenções para o vetor europeu, afinal o garante da modernidade e do desenvolvimento económico. Do nosso ponto de vista ainda bem que tal não ocorreu e esperemos que não ocorra. Entendemos que o vetor Atlântico é parte fundamental da política externa portuguesa e deve ser balanceado com os outros dois. Tal como já afirmámos em obra anterior:

“(…) Porém, este consenso quanto aos principais eixos não nos deve fazer esquecer que, provavelmente, seria necessário algum balanceamento no grau de importância relativa que se deve dar a cada um deles; i.e., parece-nos que muitas vezes se sobrevaloriza o vetor Europeu, esquecendo ou até menosprezando os outros dois. Ora, parece-nos este um erro crasso, para o qual se impõe uma chamada de atenção. Este reparo não pressupõe de modo algum que os autores tenham alguma reserva quanto à importância do vetor europeu e do que ele representa para Portugal, nem implica nenhum antieuropeísmo primário, como muitas vezes algumas vozes muito maniqueístas querem fazer crer. Representa apenas um alerta para aquilo que se considera ser – em muitos casos – uma excessiva concentração europeísta da política externa portuguesa, subalternizando os outros vetores” (Pavia, 2019, p. 7).

E continuamos a citar:

“(…) acrescentamos nós também que o nosso relacionamento com os Estados Unidos da América – independentemente de qual seja o inquilino circunstancial da Casa Branca – e com a Aliança Atlântica, de que somos membros fundadores, permitem-nos escapar a uma situação de periferia irrelevante numa Europa onde o centro

geoestratégico será sempre constituído pelo eixo continental franco-alemão. A previsível saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte – potência marítima com a qual temos a mais antiga aliança militar e diplomática – irá acentuar ainda mais essa perspetiva” (Pavia, 2019, p. 8).

Atualmente esta dimensão Atlântica adquiriu uma redobrada importância com o processo de extensão das plataformas continentais. Este processo levado a cabo pela Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas, poderá fazer alargar a zona de jurisdição dos Estados costeiros até ao limite de 350 milhas marítimas. Portugal, tudo indica, poderá ser bastante beneficiado com este processo devido precisamente à localização geográfica do já mencionado triângulo estratégico constituído pelos vértices Açores, Madeira e território continental europeu. A dimensão marítima e atlântica de Portugal vai acentuar-se sobremaneira, caso as pretensões do Estado português sejam aceites pela supracitada Comissão de Limites.⁴

Em suma, o vetor Atlântico da política externa portuguesa, configura nos dias de hoje várias dimensões onde avulta uma ideia de unidade estratégica do Atlântico Norte e Sul, integrando assim duas sub-regiões muito importantes sob diversos pontos de vista, tal como sinteticamente afirma Cristiano Cabrita:

“Trata-se, portanto, de um discurso coerente com as exigências da NATO e com a nossa vocação atlântica e que reafirma, no Atlântico Norte, o posicionamento estratégico do território português, alavancado pela importância dos Açores. Por outro lado, sublinha também a nossa orientação para o Atlântico Sul face à redobrada importância das novas rotas marítimas e pelo aumento da pirataria marítima no Golfo da Guiné. Como fator aglutinador temos a defesa da extensão da plataforma continental e todas as consequências que podem daí advir da decisão que será tomada em 2020” (Cabrita, 2019).

3. Brasil: Evolução da Política Externa de Lula a Bolsonaro

O período temporal que nos propomos analisar, de forma obviamente muito sucinta, é centrado na política externa brasileira relativamente aos EUA, ao Atlântico Sul e sua vizinhança próxima. O presidente Luís Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, cumpriu dois mandatos, até finais de 2010. Nesse ano Dilma Rousseff foi eleita cumprindo o seu primeiro mandato até 2014. Foi reeleita, mas em 2016 viu o seu mandato cassado, tendo sido substituída por Michel Temer, que assegurou a presidência até ao final do mandato em 2018. Em 2019 Jair Bolsonaro assume a presidência do Brasil.

Foi durante os mandatos de Lula da Silva – para o bem e para o mal, o mais carismático presidente brasileiro das últimas décadas – que a política externa brasileira

4 Cfr. Pavia (2019), no prelo.

sofreu mais mudanças no sentido de dar corpo à expressão “autonomia pela assertividade”. Nesses anos a imagem do Brasil no exterior sofreu uma melhoria muito significativa como confirma Cristina Pecequilo:

“(…) neste contexto, a imagem e o poder concreto do Brasil projetados no sistema internacional ganharam mais densidade e, portanto, reconhecimento dos seus parceiros, incluindo os Estados Unidos. A elevação da posição brasileira na região e no mundo, igualmente elevou os pontos de convergência e divergência entre estas nações, uma potência hegemônica, outra, potência regional e global, demonstrando a dinâmica e a complexidade das relações internacionais contemporâneas” (Pecequilo, 2013, p. 552).

Também nós próprios confirmávamos esta situação numa comunicação feita no Rio de Janeiro, por ocasião da Mesa Redonda Internacional sobre “NATO-BRASIL: Perspetivas para a Segurança Cooperativa”, organizada pelo NATO Defense College e pela Fundação Getúlio Vargas, que decorreu no dia 9 de maio de 2013. Nessa comunicação, intitulada “As Relações NATO-BRASIL: Um Novo Parceiro Global?”, afirmávamos o seguinte:

“O Brasil dos nossos dias deixou definitivamente de ser um país eternamente adiado para ser uma realidade incontornável com a qual todos temos de lidar. No espaço de pouco mais de uma década o Brasil tornou-se num dos BRICS e na sexta economia do mundo, ultrapassando o Reino Unido. País-continente com uma extensão territorial que o torna o quinto do mundo, com uma população de cerca de 200 milhões de habitantes e riquíssimo em termos de recursos naturais é, portanto, um ator global ultrapassando já o mero estatuto de potência regional. A esta nova realidade corresponde também um objetivo da liderança brasileira que é o de conseguir para o Brasil um lugar de destaque na cena internacional que seja compaginável com a sua influência e o seu poder. O Brasil dispõe, portanto, de novas oportunidades para alargar e aumentar o seu poder e prestígio no sistema internacional; é desde logo a potência regional na América do Sul, a força determinante no Mercosul e noutros projetos de cooperação e integração regional, quer em termos económicos, quer em termos políticos e de segurança; é um membro ativo dos BRICS, do G20, do IBSA, da Comunidade Ibero-Americana, da UNASUL e da CPLP; participa ativamente na OMC, nas instituições de Bretton Woods e nas Nações Unidas e nos seus múltiplos organismos; é um ativo contribuinte para as missões de paz das Nações Unidas e parceiro privilegiado da União Europeia e de outros grandes poderes internacionais” (Pavia, 2015).

No que diz respeito concretamente aos EUA, este período em apreço coincidiu com os dois mandatos de George W. Bush (2000-2008) e com os dois mandatos de Barack Obama (2008-2016), sendo que o atual mandato do presidente Donald Trump (2016-2020) coincidiu com o mandato de Michel Temer e o início do mandato do atual presidente brasileiro, Jair Bolsonaro. Poder-se-ia pensar que durante os anos da coincidência de mandatos entre Lula da Silva e George W. Bush as relações entre os dois países esfriassem devido às disparidades ideológicas entre os dois presidentes, mas efetivamente não foi isso que aconteceu:

“(…) tendo como marco o ano de 2003, com a chegada de Lula ao Planalto, promoveram-se alterações estratégicas substantivas de agenda. Avaliações precoces indicaram que estas alterações, devido ao seu carácter de autonomia e assertividade elevariam o nível de confronto diplomático entre os Estados Unidos e o Brasil, ocorrendo justamente o oposto” (Pecequilo, 2013, p. 536).

E continua a autora:

“(…) assim, durante o mandato de Lula-Bush, os Presidentes tiveram contatos de alto nível em 2002, 2003, 2005 e 2007, além das visitas da Secretária de Estado Condoleezza Rice em 2005 e 2008 ao país (…)” (Pecequilo, 2013, p. 537).

Como é evidente não queremos dizer com isto que não houve divergências e diferentes pontos de vista em assuntos concretos, nomeadamente nas questões comerciais e, também, em aspetos pontuais da diplomacia de Lula, como foi a intervenção do Brasil, juntamente com a Turquia, na tentativa de mediação do conflito irano-americano a propósito da proliferação nuclear. No que diz respeito concretamente ao assunto deste trabalho, houve uma divergência óbvia aquando da reativação, por parte dos EUA, da quarta esquadra, em 2008, que mereceu repúdio e interrogações por parte da diplomacia de Brasília. Também por ocasião da entrega da proposta brasileira de extensão da plataforma continental – ocorrida numa primeira fase em 2004 e mais tarde aprofundada em 2007 –, que, a ser aprovada, colocaria uma área oceânica com cerca de 4,5 milhões de km² sob jurisdição brasileira, o que corresponde a cerca de metade da área terrestre do Brasil, e que se designou de Amazônia Azul, se notaram divergências entre os dois países, sendo que os EUA levantaram objeções e interrogações à proposta brasileira. Não por acaso – segundo o ponto de vista brasileiro – a quarta esquadra é reativada no ano seguinte. A diplomacia brasileira também questiona o facto de os EUA não terem ainda ratificado a Convenção Internacional do Direito do Mar, Convenção de Montego Bay, o que, segundo o Itamaraty, deixa os EUA de mãos livres para atuarem unilateralmente nos oceanos do mundo, nomeadamente no Atlântico Sul. Também a criação do AFRICOM – Comando Militar Americano para África –, em 2007, que abrange as áreas do Golfo da Guiné e do Atlântico Sul não foi recebida com muito agrado por Brasília.

Outro assunto de divergência prende-se com a ZOPACAS. Esta organização foi criada, por iniciativa do Brasil, em outubro de 1986, em claro contexto de Guerra Fria. Visava a promoção da cooperação regional e a manutenção da paz e segurança no Atlântico Sul e era constituída pelos Estados ribeirinhos do Atlântico Sul do lado da América do Sul e pelos do lado do continente Africano. Aparentemente, pensava-se que com o final da Guerra Fria esta organização viesse a deixar de fazer sentido, mas a diplomacia brasileira viu nela uma hipótese de afirmar a sua importância e, assim, recativou esta organização em 2013. Como é evidente, os princípios

por ela defendidos não se coadunam com os interesses norte-americanos na região, nem com os interesses britânicos, nem sequer com os interesses franceses e, acrescentaríamos nós, nem com os interesses portugueses.⁵

Podemos, portanto, afirmar sem receio que a política externa brasileira não vê com agrado a ideia da unidade estratégica do Atlântico, tal como ela é vista por Lisboa. Para a diplomacia brasileira o Atlântico Sul e as questões relacionadas com a segurança, a defesa, o comércio, o ambiente, a exploração de recursos, a investigação científica, etc., devem, em primeiro lugar, ser asseguradas pelos Estados ribeirinhos, admitindo-se eventualmente alguma cooperação internacional, sobretudo Sul-Sul. Existe, portanto, um receio, manifestado nos parágrafos anteriores, de que um espaço que é visto como de projeção natural do poder de Brasília possa vir a ser ocupado por outras potências e outros interesses, nomeadamente norte-americanos ou europeus. Uma espécie de doutrina Monroe, agora adaptada, transfigurada e transportada para o Atlântico Sul. Nós próprios fomos testemunhas disto mesmo na Mesa Redonda Internacional sobre “NATO-BRASIL: Perspetivas para a Segurança Cooperativa”, a que já fizemos referência anteriormente. Nesse encontro onde se propunha uma parceria entre a NATO e o Brasil, houve claras resistências, objeções e até hostilidade, por parte nomeadamente, de diplomatas brasileiros do Itamaraty. Permitam-nos, mais uma vez, citar o que escrevemos a este respeito:

“(…) Como já foi referido anteriormente, não se ignora que existem desconfianças e até bastantes reticências da parte de alguns sectores da sociedade brasileira a uma eventual cooperação com a Aliança Atlântica, esta muitas vezes é vista como uma espécie de “guarda-avançada” dos interesses norte-americanos e das suas aspirações hegemónicas, nomeadamente em relação ao centro e sul do continente americano, segundo alguns sectores o antiamericanismo está bem enraizado no Itamaraty.⁶ Esta percepção é natural tendo em conta alguns antecedentes históricos e ao papel que o Brasil pretende desempenhar enquanto potência regional com aspirações a ator global. A resposta que o anterior Ministro da Defesa, Nelson Jobim, deu quando questionado sobre a perspectiva de uma parceria Brasil/NATO, foi bastante elucidativa a esse respeito.⁷ O ministro descartou completamente essa hipótese com base em argumentos de que os EUA não tinham ratificado a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e que tinham, em 2008, reativado a Quarta esquadra naval, (que abrange todo o continente Sul-Americano) com intuítos hegemónicos e expansionistas” (Pavia, 2015, p. 285).

5 A ZOPACAS foi criada em 27 de outubro de 1986, através da Resolução da ONU n.º 41/11 que teve o voto contrário dos Estados Unidos da América e as abstenções da Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, República Federal da Alemanha e Portugal. Cfr. Bernardino e Almeida (2013, pp. 43-62).

6 Cfr. Mujal-Léon e González (2011, pp. 59-81).

7 Cfr. Seabra (2010).

Curiosamente não observámos que houvesse tantas objeções por parte do sector militar brasileiro, também ali amplamente representado.

Quanto à política externa do atual presidente Jair Bolsonaro e o seu entrosamento com Donald Trump, parece-nos ainda cedo para tecer considerações aprofundadas. Porém, houve um manifestar de boas intenções por ambas as partes, sendo que também sabemos que esta administração Bolsonaro tem uma grande influência do sector militar, em detrimento do Itamaraty. Tendo em conta o que afirmámos no parágrafo anterior, poderemos pelo menos antever uma melhoria no relacionamento relativo às questões de segurança e defesa com os EUA, que se consubstanciaram já no acordo sobre a utilização da base de Alcântara pelos EUA e, também, pela saída do Brasil da Unasul, que nunca foi vista com bons olhos pela diplomacia de Washington.

Quanto às questões relativas ao Atlântico Sul não antevemos mudanças significativas nos próximos tempos, já que com a atual maioria republicana no Senado não se vislumbra uma ratificação por parte dos EUA da Convenção de Montego Bay. Nem o presidente americano, profundo adversário do multilateralismo, iria considerar tal hipótese.

4. Encontros e Desencontros

Como ficou claramente demonstrado não existe uma perspetiva similar das diplomacias de Lisboa e Brasília face às questões geopolíticas e geoestratégicas do Atlântico. A diplomacia do Itamaraty não vê com bons olhos os avanços da NATO em direção ao Atlântico Sul, nem sequer a aproximação a alguns países sul-Americanos como foi o caso da Colômbia. A Colômbia é hoje um parceiro global da NATO desde maio de 2017. Brasília vê a NATO como uma espécie de guarda avançada dos interesses norte-americanos, que ela considera incompatíveis com os interesses brasileiros, nomeadamente no Atlântico Sul. Em 2013, na mesa redonda a que já fizemos amplamente referência, tentou-se uma aproximação, sem qualquer sucesso. Como já referimos foi a Colômbia que deu o passo seguinte ao tornar-se um parceiro global da NATO. Não se vislumbra, no horizonte mais próximo, que a diplomacia brasileira enverede pelo mesmo caminho. A não ser que com esta recentíssima aproximação da administração Bolsonaro, tal passo venha a ser reequacionado. No que concerne às convergências e divergências das diplomacias de Lisboa e Brasília, concretamente no que ao assunto principal deste artigo diga respeito, podemos afirmar, sem rodeios, que não existe convergência. Já foram profusamente apontadas as razões para tal. A diplomacia de Lisboa tenta, em vão, conciliar o seu vetor Atlântico (NATO/EUA), com o seu vetor lusófono, mas esbarra com a oposição de Brasília. Onde a diplomacia portuguesa tem tido mais sucesso é na tentativa de aproximar Cabo Verde à NATO, onde inclusivamente já se realizaram exercícios

navais da Aliança Atlântica com forças militares de Cabo Verde – Exercício Steadfast Jaguar, em 2006. Recentemente o primeiro-ministro de Cabo Verde, Ulisses Correia e Silva, admitiu expressamente a possibilidade de Cabo Verde pedir a integração na NATO (Agência Lusa, 2019). Também tem tido algum sucesso – agora não com a NATO – mas com países que dela fazem parte e com a União Europeia, nas chamadas de atenção para os problemas de segurança marítima do Golfo da Guiné. Nessa área tem havido alguma aproximação entre Lisboa e Brasília, juntamente com outros países da CPLP e não só. Como afirmámos noutra publicação (Pavia, 2016, p. 41):

“(…) já este ano (2015), na V Reunião de Cooperação Estratégica de Defesa entre Portugal e o Brasil, realizada em Brasília entre 31/03 e 2/4, os militares brasileiros manifestaram interesse em apoiar ações de segurança marítima no Golfo da Guiné, na costa ocidental da África, juntamente com Portugal. De acordo com o vice-chefe de Assuntos Estratégicos do Ministério da Defesa, almirante José Carlos Mathias, a região é estratégica para ambas as nações. “Com esse encontro, ficou clara a posição brasileira e portuguesa acerca do tema”, disse. Futuramente, os dois países devem realizar atividades conjuntas para combater, sobretudo, a pirataria no Golfo da Guiné” (Ministério da Defesa, 2015).

No âmbito da segurança e defesa, Lisboa também tem conseguido envolver os brasileiros nos exercícios FELINO, onde participam forças militares de países da CPLP. Nota-se claramente que a diplomacia do Itamaraty não é avessa a um maior aprofundamento da cooperação no Golfo da Guiné e no Atlântico Sul, no âmbito da CPLP, já que não vê “ameaça” aos seus interesses por parte de Portugal isoladamente. Pelo contrário, até vislumbra oportunidades de aproximação aos países africanos que dela fazem parte.

A concertação diplomática no seio da CPLP também tem funcionado, com evidentes ganhos de parte a parte. A eleição de Roberto Azevedo para secretário-geral da OMC, a eleição de António Guterres para secretário-geral das Nações Unidas, as passadas eleições de Angola e de Portugal para membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, entre outros tantos sucessos, devem-se a uma concertação virtuosa, que provavelmente, tem sido dos maiores sucessos da CPLP. Também a promoção e afirmação internacional da língua portuguesa, que tanto interessa a todos os membros da CPLP, tem sido um ponto de convergência importantíssimo entre as diplomacias de Portugal e do Brasil. Existem, como se verificou, inúmeros pontos de contacto, mas também de distanciamento entre as diplomacias portuguesa e brasileira. Para além da retórica dos discursos e das afirmações políticas de boa vontade, existe a realidade dos factos, e essa realidade – permitam-nos afirmar – é a seguinte:

“(…) por último, mas não menos importante, o caso particular do Brasil, que ainda não conseguiu realizar plenamente o seu imenso potencial, o que lhe confere o esta-

tuto de potência adiada, mas que ocupa destacado o lugar cimeiro no mundo lusófono. Porém, a diplomacia de Brasília hesita e tem dúvidas relativamente à importância deste mesmo mundo lusófono e daí a pouca importância que é dada à CPLP e ao seu eventual potencial. Mesmo o relacionamento com Portugal sobre altos e baixos consoante o/a ocupante do palácio do Planalto e as vicissitudes internas da política brasileira. Está ainda por cumprir o potencial desta relação, quer em termos económicos e financeiros, quer até no potencial de parcerias diplomáticas e na defesa e afirmação da língua portuguesa no mundo. Está ainda por cumprir a letra do célebre “Fado Tropical” de Chico Buarque:

“Ai, esta terra ainda vai cumprir seu ideal, ainda vai tornar-se um imenso Portugal!” (Pavia, 2019, p. 186).

5. Conclusões

Cumpre-nos, nesta fase, responder à pergunta que lançámos como título deste artigo: “A unidade estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, nem tanto para o Brasil?”. Parece evidente, que depois de tudo o que foi afirmado nestas páginas, que a resposta é positiva. Ou seja, esta unidade estratégica – pelo menos do modo como a diplomacia lusa a vê – não encontra cabimento, nem aceitação, por parte da diplomacia brasileira. Como já afirmou Bruno Cardoso Reis, por ocasião da Mesa Redonda a que fizemos referência:

“(…) por conseguinte, os decisores de Portugal e do Brasil, não obstante partilharem a mesma língua, não partilham a mesma visão relativamente à questão do Atlântico Sul e também ao papel desempenhado pela OTAN nele. As elites de Portugal são maioritariamente favoráveis a afirmar a unidade estratégica do Atlântico, como ficou claro no Novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional português de 2013; o Brasil rejeita esta posição, não obstante não hostilizar abertamente o interesse histórico de Portugal pela região, que aliás não é visto como um desafio, especialmente se inserido no contexto da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa” (Reis, 2015, pp- 245-270).

E acrescenta que:

“(…) E se vier a surgir uma situação que o Conselho do Atlântico considere que obrigaria um envolvimento da OTAN no Atlântico Sul, é importante que a Aliança Atlântica e os seus Estados-membros estejam plenamente cientes de que a sua intervenção seria provavelmente vista muito negativamente por uma potência regional tão importante como o Brasil” (*Idem*).

Estas afirmações foram proferidas em 2013, num contexto em que, indiscutivelmente, faziam todo o sentido. Mas, os contextos da política internacional mudam imprevisivelmente e, neste momento, com a nova administração Bolsonaro e com a evidente aproximação deste ao presidente norte-americano, Donald Trump, prova-

velmente já não teríamos tantas certezas ao proferir aquelas afirmações. Será que o novo presidente brasileiro poderá seguir os passos da Colômbia e tornar o Brasil um novo parceiro global da NATO? Poderá desligar-se de iniciativas como a ZOPACAS, tal como fez com a Unasul? Ou a diplomacia clássica do Itamaraty conseguirá prevalecer, mantendo o Brasil no seu rumo tradicional? Não nos atrevemos a dar uma resposta cabal a estas interrogações, que como é evidente só o futuro poderá dilucidar. Porém, concordamos com Bruno Cardoso Reis – autor citado nos parágrafos anteriores – quando este propõe, em obra muito recente (Reis, 2019, p. 92), a criação de um Fórum Internacional de Segurança do Atlântico, em que Portugal fazendo jus às suas tradições de diálogo com todos os países do Atlântico e ao seu papel de pivô, de ponte, entre o Norte e o Sul desse oceano, poderia ser o organizador e dinamizador de tal encontro. O autor propõe o seguinte:

“Portugal pretende ser uma ponte sobre o Atlântico definida como uma unidade estratégica significativa segundo o CEDN de 2013. Se assim é, importa que invista alguns meios nessa sua prioridade. (...) Para ultrapassar resistências tradicionais a este tipo de iniciativas, nomeadamente do Brasil, teria de ser deixado claro que se trataria de estabelecer um diálogo em condições de igualdade entre todos os Estados do Atlântico para discutir riscos e ameaças num vasto espaço marítimo partilhado, vital para todos, e impossível de dividir. Não se propõe colocar os Estados do Atlântico Norte a discutir ameaças no Atlântico Sul. O que não impede que não pudessem ser convidados Estados exteriores à região, mas com uma presença e interesse crescentes na mesma, como por exemplo a China (...)” (Reis, 2015, pp. 94-95).

Esta poderia ser uma solução, engendrada pela diplomacia portuguesa, para dar corpo a esse objetivo de unidade estratégica do Atlântico, de conciliar dois dos grandes vetores da política externa de Lisboa, ao mesmo tempo que poderia ser uma forma de convencer a diplomacia de Brasília a considerar, ao menos, a hipótese de colaborar nesta iniciativa, sem que ela pusesse em causa os interesses e preocupações brasileiras nesta questão.⁸

8 Curiosamente o governo português, através de uma resolução de maio de 2018, Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2018, autorizou a criação de um Centro para a Defesa do Atlântico, na ilha Terceira, nos Açores, com o objetivo de “colmatar lacunas existentes no espaço Atlântico e contribuir para o reforço da afirmação de Portugal como produtor de segurança”. No extenso preâmbulo justificativo desta decisão, aduzem-se argumentos que, mais uma vez, se alicerçam na ideia da unidade geopolítica e geoestratégica do Atlântico e no papel privilegiado que Portugal pode desempenhar nesse âmbito, afirmando-se ainda a ambição de esse centro se poder vir a tornar um centro de excelência NATO. Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2018.

Referências Bibliográficas

- Agência Lusa, 2019. Primeiro-ministro de Cabo Verde admite adesão à NATO. *Observador* [em linha], 09:27, 30 de julho. Disponível em <https://observador.pt/2019/07/30/primeiro-ministro-de-cabo-verde-admite-adesao-a-nato/> (Acesso em 02/11/2019).
- Bernardino, L. e Almeida, E. C., 2013. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. *Revista Militar*, n.º 2532, pp. 43-62.
- Cabrita, C., 2019. O Vector Transatlântico da Política Externa Portuguesa. Em Pavia, J. F., coord., *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, pp. 145-180. Disponível em: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis_livro_pavia_politica_externa_portuguesa_2019.pdf (Acesso em 28/10/2019).
- Governo de Portugal, 2019. *Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023*. Disponível em <https://sdistribution.impresa.pt/data/content/binaries/254/897/2245805c-29e7-4b55-bf16-4e74dc987901/Programa-XXII-do-Governo-para-CM.pdf> (Acesso em 28/10/2019).
- Governo de Portugal, 2013. *Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Disponível em Assembleia da República [website] <https://www.parlamento.pt/sites/COM/Paginas/DetailheNoticia.aspx?BID=5034> (Acesso em 28/10/2019).
- Ministério da Defesa, 2015. Brasil e Portugal planejam apoiar ações de segurança marítima na Guiné. *Ministério da Defesa* [em linha], 14h59, 2 de abril. Disponível em Ministério da Defesa [website] <http://www.defesa.gov.br/noticias/15387-brasil-e-portugal-planejam-apoiar-aco-es-de-seguranca-maritima-na-guine> (Acesso em 6/010/2019).
- Mujal-Léon, E. e González, A., 2011. A Relação Estados Unidos-Brasil: perspectivas para uma parceria. *Relações Internacionais*, n.º 29, pp. 59-81.
- Pavia, J. F., 2015. As Relações OTAN-BRASIL: Um Novo Parceiro Global? Em Brooke A. Smith-Windsor, ed., *OTAN Duradoura, Brasil em ascensão: Gestão da Segurança Internacional numa Ordem Mundial em Mudança*. Roma: Colégio de Defesa da OTAN, pp. 273-292.
- Pavia, J. F., 2016. *The Maritime Security in the Gulf of Guinea, the Energy Security of Europe and the Potential Role of NATO and Portugal/ A Segurança Marítima no Golfo da Guiné, a Segurança Energética da Europa e o Papel Potencial da NATO e de Portugal*. Edição bilingue. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Pavia, J. F., 2019. The Europeanisation of Maritime issues and the extension of the platform shelves – National or European resources? The case of Portugal. Em Pavia, J. F. e Monteiro, M., coord., *Estudos de Relações Internacionais*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. No prelo.
- Pavia, J. F., coord., 2019. *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. Disponível em: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis_livro_pavia_politica_externa_portuguesa_2019.pdf (Acesso em 28/10/2019).
- Pecequilo, C., 2013. *O Brasil e os Estados Unidos no século XXI: uma nova percepção mútua?* Em Corival Alves do Carmo et al., *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG).

Reis, B. C., 2015. Brasil versus OTAN? Uma visão de longo prazo da segurança marítima no Atlântico. Em Brooke A. Smith-Windsor, ed., *OTAN Duradoura, Brasil em ascensão: Gestão da Segurança Internacional numa Ordem Mundial em Mudança*. Roma: Colégio de Defesa da OTAN, pp 245-270.

Reis, B. C., 2019. *Pode Portugal ter uma estratégia?* Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2018. Autoriza a criação do Centro para a Defesa do Atlântico (CeDA). *Diário da República*, n.º 99/2018, I Série, de 23 de maio. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/115348906/201905262022/diploma?rp=indice> (Acesso em 07/11/2019).

Seabra, P., 2010. South Atlantic crossfire: Portugal in-between Brazil and NATO. *IPRIS Viewpoints*, n.º 26, November, pp. 5.

Smith-Windsor, B., ed., 2015. *OTAN Duradoura, Brasil em ascensão: Gestão da Segurança Internacional numa Ordem Mundial em Mudança*. Roma: Colégio de Defesa da OTAN.

Globalização, Segurança e Defesa no Atlântico Sul

Antonio Ruy de Almeida Silva

Almirante (Reserva) da Marinha do Brasil e Doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Foi Diretor da Escola de Guerra Naval. Atualmente, é Conselheiro do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil e Membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo (GACINT-USP). É autor do livro A Diplomacia de Defesa na Política Internacional, e tem vários artigos publicados no Brasil e no Exterior.

Danilo Marcondes

Professor do Magistério Superior na Escola Superior de Guerra (ESG-Rio de Janeiro). PhD em Politics and International Studies pela Universidade de Cambridge e Bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE) da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Tem publicado sobre temas de Política Externa e de Defesa do Brasil com ênfase no Atlântico Sul, Diplomacia de Defesa e Operações de Paz.

Resumo

A conjuntura internacional relacionada com os espaços marítimos apresenta, ao final desta segunda década do século XXI, duas tendências: a crescente importância econômica e militar dos oceanos, e o incremento das tensões derivadas do processo de demarcação das fronteiras marítimas. Essas duas tendências se desenvolvem na moldura de uma importante mudança na segurança internacional que é o retorno da competição entre as grandes potências, anunciado oficialmente na *Estratégia de Segurança Nacional dos EUA* publicada em 2017. O retorno da política de poder e da competição entre as grandes potências incrementa a importância dos oceanos nas concepções estratégicas no sentido clássico, inclusive no que diz respeito à competição por recursos derivados do mar e o combate a ameaças como pirataria. Este artigo analisa essas tendências, relacionando-as, principalmente, com o Atlântico Sul. Nesse sentido, são apresentados inicialmente alguns conceitos, tais como o poder capacitador dos oceanos, poder marítimo e poder naval. Em seguida, são mostrados alguns dados que reafirmam a importância dos mares na globalização comercial e financeira mundial. O terceiro movimento apresenta as principais tensões relacionadas com os espaços marítimos. A quarta e última parte trata do papel do Atlântico Sul na globalização e na segurança e defesa.

Palavras-chave: Defesa; Poder Marítimo; Segurança Marítima; Atlântico Sul.

Abstract

Globalization, Security and Defense in the South Atlantic

At the end of the second decade of the XIX century, the international scenario related to maritime spaces is characterized by two trends: the increasing economic and military importance of the oceans, and the increasing tensions arising from the process of demarcation of maritime borders. These two trends have been developed within the framework of a major change in international security, which is the return of competition between the great powers, officially announced in the US National Security Strategy of 2017. The return of power politics and competition among the great powers increases the importance of the seas in the strategic conceptions in the classical sense, including the competition for maritime resources and the fight against threats such as piracy.

This article analyses these trends, particularly as they related to the South Atlantic space. To do so, some concepts are initially presented, such as the enabling power of the oceans, maritime power and naval power. After this discussion, the article presents data that reaffirm the importance of the seas in the global commercial and financial globalization. The third section presents the main tensions related to maritime spaces. The fourth and last part deals with the role of the South Atlantic in globalization and security and defense.

Keywords: Defense; Maritime Power; Maritime Security; South Atlantic.

Introdução

A conjuntura internacional relacionada com os espaços marítimos apresenta, ao final desta segunda década do século XXI, duas tendências: a crescente importância econômica e militar dos oceanos, e o incremento das tensões derivadas do processo de demarcação das fronteiras marítimas. Essas duas tendências se desenvolvem na moldura de uma importante mudança na segurança internacional: o retorno da competição entre as grandes potências, anunciado oficialmente na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, publicada em 2017 (The White House, 2017).

O retorno da política de poder e da competição entre as grandes potências incrementa a importância dos oceanos nas concepções estratégicas no sentido clássico, reduzindo a importância que o terrorismo havia adquirido na segurança internacional a partir dos ataques do 11 de setembro de 2001. No entanto, apesar da competição entre as grandes potências gerar um elemento de conflito nos oceanos, a globalização econômica, que depende do sistema marítimo globalizado e das transmissões de dados por meio dos cabos submarinos, possibilita aos Estados a cooperação no campo da segurança marítima, aqui entendida como a prevenção e o combate no ambiente marítimo a ameaças tais como a pirataria, o crime transnacional, a pesca ilegal, o terrorismo, as agressões ao meio-ambiente marinho e às comunicações por meio dos cabos submarinos. Assim sendo, cooperação e conflito convivem no ambiente marítimo.

Este artigo analisa essas tendências, relacionando-as, também, com o espaço marítimo do Atlântico Sul. Nesse sentido, são apresentados inicialmente alguns conceitos, tais como o poder capacitador dos oceanos, poder marítimo e poder naval. Em seguida, são mostrados alguns dados que comprovam a importância dos mares na globalização comercial e financeira mundial. O terceiro movimento apresenta as principais tensões relacionadas com os espaços marítimos e a questão da segurança marítima. A quarta e última parte trata do papel do Atlântico Sul na globalização e na segurança e defesa. Para o desenvolvimento da análise, o artigo utiliza tanto fontes primárias, tais como documentos de política e defesa, expedientes diplomáticos, notícias de imprensa, quanto fontes acadêmicas secundárias relacionadas com os temas abordados.

O Poder Capacitador dos Oceanos

Cobrindo cerca de 70% da superfície da terra, os oceanos desempenham um papel importante para manter a vida no nosso planeta e para o desenvolvimento das civilizações. Como realçado pelas Nações Unidas:

“Eles geram a maior parte do oxigênio que respiramos, absorvem grande parte das emissões de dióxido de carbono, fornecem alimentos e nutrientes, regulam o clima e

são importantes economicamente para países que dependem de turismo, pesca e outros recursos marinhos para obter renda, e servem como espinha dorsal do comércio internacional” (UN, 2018, p. 1).

A influência dos oceanos se estende para as áreas costeiras, onde a maioria da população mundial vive e é afetada pelas mudanças climáticas e pelo ambiente marinho.¹ De acordo com as Nações Unidas, “(...) mais de 3 bilhões de pessoas dependem da biodiversidade marinha e costeira para sua subsistência” (UN, 2019, p. 1). Além do mais, os oceanos são o repositório de cabos submarinos que se constituem na espinha dorsal da comunicação mundial, respondendo por mais de 90% do total de voz e dados transmitidos mundialmente (Chesnoy, 2016).

No âmbito militar, o mar tem também jogado um papel fundamental na história dos conflitos. A guerra entre as cidades-Estado gregas e o Império Persa, assim como a Guerra do Peloponeso são exemplos históricos da importância do mar nos conflitos entre potências terrestres e potências marítimas, mas ao longo do tempo um enorme número de campanhas marítimas evidenciaram o relevante papel do mar e dos meios navais na política internacional (Baylis, Wirtz e Gray, 2006). O retorno da política de poder e da competição entre as grandes potências incrementa a importância dos mares nas concepções estratégicas no sentido clássico, relacionado com os conflitos inter-estatais.

É nesse sentido, das muitas possibilidades políticas, sociais, econômicas, ambientais e militares que os oceanos apresentam, que se pode definir o conceito de poder capacitador dos oceanos:

“a capacidade que tem os oceanos de possibilitar a vida na Terra, de gerar riqueza para as nações, de permitir a circulação de pessoas e mercadorias, de possibilitar a transmissão de voz e dados por meio dos cabos submarinos e de facilitar a projeção de poder militar no nível local, regional e global” (Silva, 2017).

Poder Marítimo e Globalização

O reconhecimento do poder capacitador dos oceanos é um dos maiores estímulos para que os Estados desenvolvam o seu poder marítimo. Este conceito está normalmente relacionado com a contribuição de Alfred Mahan, no entanto, o conceito de talassocracia, associado ao governo do mar ou supremacia marítima, tem uma longa linhagem, constituindo uma parte importante da História da Guerra do Peloponeso escrita por Tucídides e de outras obras que precederam os escritos do geopolítico norte-americano (Moldeski e Thompson, 1988).

1 Cerca de 80% da população mundial vive em zonas localizadas a no máximo 160 km de distância de áreas costeiras (Bueger e Edmunds, 2017, p. 1309).

Mahan foi o autor que tratou do poder marítimo na política internacional de uma forma mais estruturada. Para ele, os oceanos são um grande caminho aberto a todos permitindo o livre fluxo de pessoas e mercadorias. O poder marítimo, para Mahan, é um elemento vital para o crescimento, a prosperidade e a segurança nacional, existindo uma relação direta entre poder marítimo e a transformação das nações em grandes potências – que na época por ele estudada era a Grã-Bretanha. Para o autor, a Grã-Bretanha se tornou uma grande potência em grande parte devido ao seu poder marítimo (Mahan, 1987).

Mahan via a cena internacional como uma competição entre Estados, e concebia as marinhas de guerra como instrumento dessa disputa. Embora houvesse cooperação entre os países, havia também a competição pelos recursos naturais e mercados que na época eram importantes para a economia dos países centrais, fundamentada no sistema colonial. Essa competição entre os Estados poderia gerar conflitos armados. Portanto, para o autor, o controle do mar tinha uma grande influência econômica e militar na história das grandes potências. A visão de Mahan era, basicamente, o que posteriormente viria a ser identificado dentro da disciplina de relações internacionais como uma visão realista da política internacional.

Mahan estabeleceu que os principais elementos que afetam o poder marítimo de um Estado são: a posição geográfica, o tamanho do litoral e a quantidade de áreas apropriadas para bons portos, o número da população e a sua inclinação para o comércio, e uma política de governo que incremente a produção industrial e o comércio (Mahan, 1987). No entanto, ele não definiu claramente o conceito de poder marítimo. Algumas vezes ele trata o mesmo como associado à capacidade de os navios de guerra controlarem o mar, outras vezes ele considera o conjunto das atividades marítimas que contribuem para o poder e a riqueza de uma nação, tais como o comércio marítimo, o acesso aos mercados e a posse das colônias (Crowl, 1986). Assim sendo, neste trabalho usaremos o seguinte conceito: “poder marítimo é a capacidade de um Estado de usar o mar ou influenciar o conjunto das atividades políticas, econômicas, sociais, ambientais, da ciência e da tecnologia e da segurança e defesa relacionadas com o ambiente marítimo” (Silva, 2017, p. 238).

O componente militar do poder marítimo é denominado poder naval.

Mahan considerava que o comércio e a política internacional estavam interligados e que as nações estavam de certa forma vinculadas em seus interesses econômicos. Segundo ele “O enorme incremento na rapidez das comunicações tem multiplicado e fortalecido os laços que unem os interesses das nações umas às outras, de tal forma que o todo forma um sistema articulado” (Mahan, 1908, p. 144). Esse sistema é, de certa forma, o que hoje chamamos de globalização.

A globalização tem aumentado incrivelmente o fluxo de informações, de transações financeiras e comerciais, e incrementado a interdependência entre os Estados, com consequências diretas no fluxo de comércio mundial, que por sua vez tem

produzido um desenvolvimento extraordinário do transporte marítimo. Como mostrado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), no documento *Review on Maritime Transport 2015*:

“O transporte marítimo é a espinha dorsal do comércio internacional e da economia global. Cerca de 80% do comércio global medido por volume e mais de 70% do comércio global medido por valor são transportados pelo mar e gerenciados por um sistema de portos espalhados pelo mundo” (UN, 2015).

Da mesma forma, os fluxos de comunicação indispensáveis para a globalização dependem dos cabos submarinos. Usando a tecnologia de fibra ótica, eles possuem custo menor e transportam mais informações que os satélites (Chesnoy, 2016). Nesse mercado, as grandes empresas provedoras de conteúdo, tais como a Microsoft, Google, Amazon e Facebook, possuem uma significativa participação, e continuam investindo em novos projetos, sendo que 50% do investimento dessas companhias para os cabos que vão entrar em serviço a partir de 2019 estão direcionados para as rotas transatlânticas (Mauldin, 2019).

Assim sendo, globalização e poder marítimo estão interligados: no âmbito econômico pelo uso do mar para a produção de riquezas, para o transporte marítimo, e para o sistema de comunicações globais, e no âmbito da política internacional pela capacidade militar (poder naval) de proteger esse sistema globalizado e de projetar poder no âmbito local, regional e global, para influenciar, persuadir, coagir, ameaçar ou fazer a guerra (Silva, 2017).

Poder Naval e a Política Internacional

Esse sistema marítimo globalizado está sujeito a ameaças e tensões. Elas podem ser, basicamente, de três tipos: as tensões clássicas, as tensões incrementadas pelo próprio processo de globalização e as tensões neo-tradicionais ou comumente chamadas de “novas ameaças”.

Nas tensões clássicas pode-se incluir a busca de poder e segurança dos Estados; as intervenções militares – que estão se tornando cada vez mais frequentes depois da Guerra Fria, como nos casos do Iraque, da Líbia e da Síria; as disputas pelas ilhas e fronteiras marítimas, que é o caso do Ártico, do Mar do Sul da China, das Malvinas/Falklands e dos inúmeros conflitos relacionados com a demarcação das zonas marítimas estabelecidas na Lei do Mar; e as tensões geradas pela contestação dos direitos dos países dentro de suas águas jurisdicionais². Estas últimas estão ligadas

2 O Brasil, por exemplo, quando assinou, fez uma ressalva de que não permitiria a realização de manobras militares na sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE). No entanto, alguns países, como os Estados Unidos da América, só reconhecem esse direito no mar territorial.

ao Direito do Mar, já que algumas partes desta Convenção contém artigos que dão margem a interpretações distintas³. Como afirmado por Ken Booth (1989), a dimensão militar-naval da Lei do Mar foi um tema negligenciado pela Convenção. Por outro lado, o incremento da jurisdição nacional sobre os espaços marítimos, por ele denominada de “jurisdição insinuante” ou “territorialização” do mar pode gerar conflitos entre os Estados, especialmente com as potências navais que defendem a máxima liberdade de navegação.

Um segundo grupo de tensões está relacionado com o próprio processo de globalização. As tensões principais seriam as disputas pelos recursos do mar, a poluição marinha e uso de embarcações das chamadas bandeiras de conveniência. A pesca ilegal é um dos itens da disputa por recursos. As frotas pesqueiras internacionais, muitas vezes atuando com navios com bandeiras de conveniência, pescam nas águas de países em desenvolvimento, gerando tensões (UN, 2019). A pesca ilegal produz um prejuízo estimado de cerca de 23 bilhões de dólares anualmente e, muitas vezes está ligada a outras atividades ilegais, tais como trabalho escravo, tráfico de pessoas e de drogas (FAO, 2019b). A proteção dos estoques pesqueiros dentro das Zonas Econômicas Exclusivas contra a pesca predatória demanda, portanto, um maior esforço de fiscalização dos Estados, especialmente das marinhas e guardas-costeira, e esse esforço poderá se estender ao alto-mar adjacente à ZEE, como forma de preservar espécies migratórias cuja sobrepesca possa causar prejuízos ao Estado, com o conseqüente aumento da possibilidade de conflitos entre os países envolvidos (Silva, 2007).

A poluição marinha é outro aspecto negativo da globalização a afetar a segurança dos mares. Além de ter incrementado a poluição originada no continente despejada nas águas marinhas, a globalização tem aumentado o número de navios, incrementando os riscos de poluição por acidentes ou pela descarga de material poluente. A política de redução de custos tem, também, conduzido vários países a adotar bandeiras de conveniência, na qual o dono da embarcação a registra em outro país onde os custos são mais baixos e o controle e a fiscalização são precários. Conforme afirmado por relatório da UNCTAD: “(...) mais de 50% da frota mundial navega sob bandeiras de conveniência” (ONU, 2018). Milhões de toneladas de cargas químicas

3 O termo “novas ameaças” não parece identificar de forma clara o fenômeno, pois ameaças como a pirataria, o roubo armado no mar, o terrorismo e o crime internacional são reconhecidamente muito antigas. Assim, o termo “neo-tradicionais” parece mais bem aplicado para descrevê-las. Elas se diferenciariam das ameaças clássicas, consideradas como aquelas relacionadas com os conflitos interestatais. Por outro lado a palavra “neo” esclarece que esses crimes vêm sendo aprimorados, explorando as novas possibilidades de um mundo globalizado, utilizando, inclusive, redes e outras tecnologias mais avançadas para atingir os seus objetivos (Silva, 2007).

e petróleo são transportados pelos mares, com um risco elevado de acidentes sempre que esse transporte não é realizado por navios confiáveis.⁴

O terceiro grupo de tensões nos espaços marítimos são relacionados com as ameaças neo-tradicionais, tais como a pirataria e o roubo armado no mar, a imigração ilegal, o terrorismo, o crime transnacional, inclusive o tráfico de drogas. A pirataria, um fenômeno que sobrevive aos séculos, e o roubo armado no mar continuam a flagelar os mares. Segundo a Organização Marítima Internacional – IMO, na sigla inglesa –, em 2018, 223 incidentes de pirataria e roubo armado foram a ela informados. As áreas mais afetadas foram a África Ocidental, com 81 incidentes; o Mar do Sul da China, com 57 incidentes, a região Oeste do Oceano Índico, com 36 ocorrências, o Caribe e a costa do Atlântico Sul sul-americana, com 22 incidentes e os estreitos de Málaca e Singapura com 8 ocorrências (IMO, 2019). Além da pirataria, outros “crimes marítimos internacionais estão se tornando cada vez mais sofisticados, com grupos criminosos explorando impasses de jurisdição e desafios da lei em alto-mar”, segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (Nações Unidas, 2019, p. 1).

O terrorismo é outra fonte de tensão para a segurança marítima. Apesar de historicamente serem poucos os casos de ações terroristas efetuadas no mar, a preocupação com a possibilidade dessa ameaça tem acarretado pesados investimentos na segurança marítima e mudança nas normas internacionais, inclusive aquelas relacionadas com a IMO. No entanto, com a exceção de alguns casos esporádicos de uso do mar para ataques terroristas como, por exemplo, os do navio *Achille Lauro*, do *USS Cole*, e do ataque ao petroleiro *MV Limburg*, no Iêmen, e uma mais recente incursão terrorista vinda do mar, mas contra instalações em terra, ocorrida em Mumbai em 2008, terroristas têm usado o mar mais como meio de transporte de material e pessoal. Sendo assim, o terrorismo marítimo constitui apenas “uma minúscula percentagem dos atos terroristas” (Singh, 2019). Isso talvez ocorra porque “as ações terroristas buscam o impacto psicológico, como aquele proporcionado pelas imagens dos ataques do 11 de setembro. Um ataque no mar, distante dos olhos da mídia, não teria o impacto desejado. Segundo, porque de forma a atuar no mar fora das áreas próximas aos portos seria necessário um maior investimento em meio e pessoal cujo custo-benefício poderia não ser tão atraente, se comparado com a possibilidade de ataques em terra” (Silva, 2007, p. 100).

4 O caso do navio-tanque *Prestige*, da frota de bandeira de conveniência, afundado nas costas da Espanha em 2002, é emblemático. Outro exemplo é o caso do navio com bandeira de conveniência de Malta que derramou óleo na costa francesa em 2000. O registo em Malta não permitia identificar os verdadeiros donos do navio, o que só aconteceu quando eles voluntariamente assumiram a propriedade do mesmo. Ver: *Steering the Right Course*, International Transport Worker’s Federation, June 2003. Disponível em: www.itfglobal.org. Acesso em 15/11/2019.

Como afirmado por Mahan, o poder naval desempenha um papel importante na economia e na política internacional. Esse conjunto de tensões e ameaças ressaltam ainda mais esse papel. Por um lado, o poder naval é fundamental para as nações que aspiram ser grandes potências, por outro lado, ele é importante para defender os interesses dos demais Estados e o sistema marítimo globalizado.

Segundo Modelski e Thompson, o poder naval é fundamental, pois ele garante o controle do mar, a mobilidade e a flexibilidade necessária para uma variedade de tarefas, emprega alta tecnologia, garantindo um grande nível de inovação, carrega um maior conteúdo de informação, tem uma maior visibilidade e simbolismo e opera em todos os oceanos em um nível global. “O poder naval é um componente essencial da ordem mundial...na ausência de um conflito global o poder naval da grande potência joga um papel crítico na proteção do status quo estabelecido no último conflito global” (Modelski e Thompson, 1988, p.12).

Nesse contexto, após a Segunda Guerra Mundial, os EUA se tornaram a grande potência mundial, inclusive no campo naval, confirmando essa posição com o fim da Guerra Fria. Segundo Michael Ignatieff, “é impossível entender a ordem global... sem entender o papel estrutural permanente da projeção do poder global norte-americano” (Ignatieff, 2005). Encerrado esse conflito ideológico, houve na segurança internacional um movimento contra as ameaças neo-tradicionais, inclusive o terrorismo, especialmente após os ataques do 11 de setembro, na denominada “guerra global ao terrorismo” e intervenções contra alguns Estados em desenvolvimento considerados não conformados com o status quo local ou regional (caso do Iraque). Nesse cenário, o Comandante de Operações Navais dos Estados Unidos afirmava, em 2003, que se no passado, na era industrial, o inimigo era um Estado, “(...) hoje, na era da informação, nossos inimigos têm mais possibilidade de ser terroristas ou organizações criminosas, altamente dispersos, bem financiados, que atual fundamentalmente nas sombras” (Clark, 2003, p. 3).

Assim sendo, houve uma redução da importância das concepções clássicas relacionadas com o conflito inter-estatal nas estratégias navais dos EUA, que agora está em processo de mudança após a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA de 2017 declarar que: “Os Estados Unidos responderão à crescente competição política, econômica e militar que enfrenta no mundo. China e Rússia desafiam o poder, a influência e os interesses americanos, com o objetivo de erodir a segurança e a prosperidade norte-americana (...)” (The White House, 2017, p.2). Nessa mesma direção, a Estratégia de Defesa Nacional dos EUA, publicada em 2018, declara que: “A competição entre os Estados, não o terrorismo, é agora a principal preocupação da segurança nacional dos EUA. China é um competidor estratégico usando ações econômicas predatórias para intimidar os vizinhos enquanto militariza o Mar do Sul da China e a Rússia tem violado as fronteiras dos países vizinhos (...)” (The White House, 2018, p. 1).

Por outro lado, embora exista a dimensão competitiva, a expansão das atividades econômicas e financeiras da globalização tem trazido, também, consequências para o sistema de segurança internacional pós-Guerra Fria. A demanda por maior segurança nos mares tende a aumentar à medida que crescem os interesses econômicos dos Estados relacionados aos espaços marítimos. Como a economia mundial não pode prescindir do fluxo do comércio marítimo, qualquer ameaça importante a esse fluxo é uma preocupação, principalmente para os países mais beneficiados pela globalização (Silva, 2007). Segundo o Almirante Vern Clark, “(...) a economia global depende da segurança global dos oceanos (...)” (Clark, 2003, p. 2).

Dessa forma, existe também uma dimensão cooperativa entre os Estados relacionada com a segurança marítima, que será analisada no próximo item.

A Segurança Marítima e a Política Internacional

A segurança marítima é colocada como uma das principais questões da segurança internacional atual, levantando inclusive o reconhecimento de que a disciplina de relações internacionais deveria prestar mais atenção ao tema (Bueger e Edmunds, 2017, p. 1294). De acordo com Germond (2015), o uso da ideia de segurança marítima durante a Guerra Fria sinalizava uma vinculação com objetivos de natureza geopolítica, associados às considerações dos Estados a respeito do seu poder marítimo. Segundo o autor, teria sido a partir do início do século XIX que a ideia de segurança marítima passou a ser associada a “preventive measures set up to respond to illegal activities at sea or from the sea (including the protection of shipping and ports)” (Germond, 2015, p. 138). No período atual, que inclui o ressurgimento da competição entre as grandes potências, podemos identificar a presença das duas vinculações de segurança marítima, tanto os aspectos geopolíticos quanto os aspectos que evocam um componente mais cooperativo. Cabe ainda lembrar que para Bueger (2015), o conceito de segurança marítima está associado a um grupo de quatro conceitos, composto de conceitos já consolidados incluindo poder marítimo e salvaguarda marítima, e conceitos novos como economia azul e resiliência humana.

Apesar de ser uma questão de caráter eminentemente transnacional (Bueger, Edmunds e McCabe, 2019), a segurança marítima é, na prática, tratada principalmente em contextos regionais específicos. Esse tratamento regional traz o questionamento se os diferentes fóruns regionais possuem, de fato, capacidade para tratar de uma tarefa de tamanha complexidade, considerando diferenças em interpretações sobre a Lei do Mar e as capacidades e recursos disponíveis em cada região (Bateman, 2011; Bueger, Edmunds e McCabe, 2019).

O aumento da importância da segurança marítima tem estimulado o debate acadêmico sobre o tema. Por exemplo, Bueger propõe o conceito de comunidades de segurança marítima, de forma a analisar a cooperação relacionada ao setor marí-

timo, considerando como as ameaças são identificadas e como os atores procuram tratar dessas ameaças coletivamente. Nesse último aspecto, cabe ressaltar que, para o autor, o sucesso das comunidades de segurança está baseado não necessariamente nos aspectos formais, como tratados e convenções, mas sim no que Bueger (2015, p. 163) define como práticas transnacionais cotidianas.

Além da perspectiva do debate acadêmico, a importância crescente da segurança marítima também chama atenção para as demandas que são colocadas sobre os Estados, inclusive os do Sul Global, com grandes áreas de responsabilidade no mar.

O Atlântico Sul

O Brasil tem defendido uma caracterização do Atlântico Sul como um espaço marítimo limitado pelo “paralelo 16 norte, a costa oeste da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores” (Brasil, 2016, p. 35). A responsabilidade do Brasil perante os oceanos está ilustrada pela existência de 8.000 km de litoral e 3.500.000 km² de área marítima de salvamento sob jurisdição brasileira, ao longo do Atlântico Sul.⁵

No caso brasileiro, a importância dos mares e oceanos ocorre também por uma série de circunstâncias econômicas, sociais e culturais:

“mais de 90% do nosso comércio exterior é transportado pelo mar (cerca de US\$400 bilhões de 2017). O Brasil ocupa o 4.º lugar no ranking internacional da indústria naval. 78% da receita nacional, 80% da população e 93% da nossa produção industrial concentram-se a menos de 200 km do litoral”⁶.

A importância do Atlântico Sul fez com que o Brasil historicamente promovesse a especificidade do espaço sul-atlântico, como forma de reduzir também as ameaças à sua atuação na região. Dentre as principais iniciativas, destaca-se a Resolução 41/11, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de outubro de 1986, que reconhece o Atlântico Sul como uma Zona de Paz e Cooperação e conclama os Estados de outras regiões, em particular os Estados militarmente significativos, a não introduzirem armamentos nucleares ou outros armamentos de destruição em massa no Atlântico Sul (UN, 1986). A chamada Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi uma proposta originalmente brasileira aceita e referendada pelas Nações Unidas.

5 Telegrama 149 de REBRASLON para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores de 14/06/2016.

6 Ver: Despacho telegráfico 178 da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Embaixada do Brasil em Nairóbi de 20/11/2018. Nota-se que o grau de dependência do comércio exterior brasileiro em relação ao Atlântico Sul aumentou: “in 1977 over 66 per cent of Brazil’s exports had to cross the Atlantic by sea” (Hurrell, 1983, p. 184).

No âmbito da segurança internacional, o Atlântico Sul foi um espaço marítimo periférico na Primeira e Segunda Guerras Mundiais e durante o período da Guerra Fria. A natureza periférica do Atlântico Sul parece ser reforçada no período atual pela importância crescente do Indo-Pacífico, inclusive como área de competição entre as grandes potências. O Atlântico Sul ainda é caracterizado como sendo “o menos conhecido dos oceanos”, o que chama atenção para a necessidade do desenvolvimento de pesquisas científicas relacionadas ao espaço do Atlântico Sul.⁷ Além disso, é importante destacar também a caracterização feita pelo Eduardo Bacellar Leal Ferreira, Comandante da Marinha do Brasil (2015-2019) que definiu o Atlântico Sul como: “o oceano mais pacífico; o único em que as grandes potências não mantêm navios de guerra”.⁸

Normalmente, o Atlântico Sul é caracterizado como uma área marítima única. No entanto, essa região pode ser dividida para fins eminentemente de análise acadêmica relacionada com a segurança internacional em três regiões: a área marítima sul-atlântica sul-americana; e a área marítima sul-atlântica africana e a área marítima considerada como alto-mar. Poder-se-ia também considerar como outra área marítima as águas jurisdicionais das ilhas oceânicas de potências extra-regionais, tais como Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha. Neste artigo, trataremos apenas das duas primeiras para analisá-las sucintamente em relação às tensões e ameaças descritas anteriormente.

A área marítima sul-atlântica sul-americana é caracterizada pela existência de um número limitado de países que compartilham o Atlântico Sul: Argentina, Brasil e Uruguai. Em relação às tensões clássicas, a rivalidade entre Argentina e Brasil que permeou as relações entre os dois países até o início dos anos 80 foi reduzida e substituída por uma dimensão cooperativa que abrange, principalmente, a área econômica e a área nuclear. No âmbito militar, o apoio dado pelo Brasil à Argentina durante a Guerra das Malvinas/Falklands, também contribuiu para que a rivalidade nesse campo fosse atenuada.

Na economia, a principal iniciativa de aproximação entre os países da região – incluindo também o Paraguai, que não possui acesso direto ao mar – foi a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), “que é a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, surgida no contexto da redemocratização e reaproximação entre os países da região ao final da década de 1980”.⁹ Curiosamente, a posterior incorporação da Venezuela como Estado-membro em 2012 aca-

7 Despacho telegráfico 1231 da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para Missão do Brasil perante as Nações Unidas (DELBRAONU) de 20/09/2012.

8 Telegrama 1238 da embaixada do Brasil em Montevideú para Secretaria de Estado das Relações Exteriores de 29/12/2015.

9 Ver: Ministério das Relações Exteriores, Mercosul.

bou por não reforçar o componente atlântico do bloco, destacando, na verdade, uma vinculação amazônico-caribenha.¹⁰

A aproximação política e econômica entre os Estados do Cone Sul contribuíram de tal forma para a harmonia na região que alguns autores consideraram que havia ali uma semente de uma comunidade de segurança. Segundo Buzan e Waeber (2003, p. 338), no Cone Sul “Um regime de segurança vem sendo fortalecido nos últimos vinte anos e seria o caso de se perguntar se ele se aproxima de uma comunidade de segurança”.

Dessa forma, analisando a área marítima sul-atlântica sul-americana em relação às possibilidades de conflito inter-estatal, é possível afirmar que existe baixa probabilidade de um conflito desse tipo entre os países da região. No entanto, existe ainda a questão das Ilhas Malvinas/Falklands que continua sendo um problema de segurança envolvendo a Argentina e a Grã-Bretanha uma potência extra-regional e um Estado-membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Em relação às fronteiras marítimas, não existem contenciosos entre Argentina, Brasil e Uruguai. Finalmente, ainda que permaneça o contencioso entre Argentina e Reino Unido, é remota a possibilidade de envolvimento naval em relação a crises com potências extra-regionais relacionadas com a contestação dos direitos dos países dentro das suas águas jurisdicionais, embora como já mencionado, os EUA não reconheçam a ressalva feita pelo Brasil, ao assinar a Convenção dos Direitos do Mar, de não permitir manobras militares na sua ZEE.

Os principais problemas, portanto, na área marítima sul-atlântica sul americana estão nas tensões e ameaças geradas pelo processo de globalização – a poluição marinha, a disputa por recursos do mar e as bandeiras de conveniência – e àquelas relacionadas com as ameaças neo-tradicionais. Em relação à poluição marinha, o caso mais recente foi o derramamento de óleo que atingiu a região nordeste do litoral brasileiro no segundo semestre de 2019.¹¹ Embora ainda não totalmente esclarecido, houve menções de que o vazamento teria sido fruto de uma ação criminosa (Exame, 2019). O comandante da Marinha do Brasil, inclusive, considerou que o vazamento poderia ser encarado como um ataque militar ao Brasil (Estadão, 2019).

Em relação às disputas por recursos do mar, existe um histórico de problemas quanto à pesca ilegal por Estados extra-regionais tanto no norte do Brasil quanto no

10 A Venezuela encontra-se oficialmente suspensa do Mercosul desde 2016.

11 A gravidade dos crimes ambientais na região do Atlântico Sul não pode ser subestimada. Por exemplo, a Cotê d'Ivoire foi vítima de despejo de lixo tóxico industrial oriundo da Europa e da Ásia nas suas águas territoriais, durante os períodos de conflito interno no país. Ver: Telegrama 300 da embaixada do Brasil em Abidjã para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores de 19/09/2012.

sul da área marítima sul-atlântica sul-americana. Por exemplo, em 2016, a Argentina metralhou e afundou um barco chinês que pescava ilegalmente nas suas costas (El País, 2016). Em 2018, navio da guarda costeira argentina abriu fogo contra o navio de pesca chinês *Jing Yuan 626* que pescava ilegalmente na zona econômica exclusiva da Argentina (Sputnik Brasil, 2018). Vale lembrar que não só apenas atores extra-regionais que são encontrados envolvidos em atos ilícitos no mar da região. Por exemplo, em janeiro de 2019, a Marinha do Uruguai apreendeu um barco brasileiro que fazia pesca ilegal¹².

Finalmente, há que levar em conta uma iniciativa importante, criada nos anos 1960, no âmbito naval que contribui para a segurança marítima da região: a Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS), que envolve Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esse organismo multilateral foi criado para atender ao Plano de Coordenação de Defesa do Tráfego Marítimo Interamericano e busca controlar o tráfego marítimo na região (Brasil, 2019). O controle do tráfego marítimo tem ensejado a cooperação com outros mecanismos regionais similares, inclusive de fora do Atlântico Sul. A partir de 2002, o Brasil envolveu-se no projeto de criação de uma “Rede Marítima Trans-regional que congrega os países pertencentes à Comunidade do Mediterrâneo Estendido, Brasil e Singapura, visando ampliar a Consciência Situacional Marítima”¹³ (CISMAR, 2019, p. 1).

No que diz respeito ao lado africano do Atlântico Sul, uma das principais diferenças em relação à outra margem é a multiplicidade de atores, 21 Estados no total com diferentes contextos socioeconômicos e com capacidades militares variadas. Destaca-se também a importância da região como fonte de energia, possuindo por volta de 1/10 de todas as reservas internacionais de petróleo (Van de Walle, 2008). Essa importância é reforçada pelo papel da região como exportadora de petróleo para atores extrarregionais. Por exemplo, um terço do petróleo importado pela França transita pelo Golfo da Guiné.¹⁴ Além da existência de recursos estratégicos, a região não tem sido imune ao ressurgimento dos casos de pirataria. A IMO aumentou o acompanhamento do tema da pirataria na região do Golfo da Guiné, principalmente a partir de 2015.¹⁵ No Golfo da Guiné, e

12 Ver: Marinha anuncia a libertação de brasileiros. *O Estado de São Paulo*, 17 de janeiro de 2019.

13 Segundo o Centro Integrado de Segurança Marítima da Marinha do Brasil, “A troca de informações ocorre por meio dos sistemas de acompanhamento de Tráfego Marítimo de cada país, dentro do sistema, SMART (Service-Oriented Infrastructure for Maritime Traffic Tracking), no caso da MB o SISTRAM (Sistema de Informações Sobre o Tráfego Marítimo), OASIS (Open & Analysed Shipping Info System), no caso de Cingapura, e o próprio V-RMTC, no caso de Itália e dos países do Mediterrâneo Estendido” (CISMAR, 2019, p. 1).

14 Telegrama 409 da embaixada do Brasil em Abidjã para Secretaria de Estado das Relações Exteriores de 23/08/2013.

15 Telegrama 47 de REBRASLON para Secretaria de Estado das Relações Exteriores de 23/02/2016.

assim como em outras regiões, a pirataria está associada a uma série de desafios a segurança¹⁶:

“Os ataques piratas estão relacionados a outras manifestações do crime organizado transnacional, como roubo no mar, inclusive de petróleo, sequestros, terrorismo e tráfico de drogas e de pessoas. A pirataria fomenta a corrupção, a radicalização dos jovens, a instabilidade política e disputas relativas a fronteiras marítimas” (Marinha do Brasil, 2013, p. 2).

Apesar da vinculação de ameaças à segurança marítima com outras questões de segurança internacional, é importante enfatizar também a especificidade das ameaças encontradas na costa sul-atlântica africana, em relação às dinâmicas observadas em outras regiões:

“Os ataques piratas no Golfo da Guiné são realizados mais perto do litoral, de forma pontual e mais oportunista do que planejada e têm como alvo principal as cargas dos navios, e não a tomada de reféns e pedidos de resgate, como na costa da Somália” (Marinha do Brasil, 2013, p. 2).

A complexidade das ameaças listadas acima vem influenciando uma série de esforços cooperativos, onde também se nota as particularidades da região no que diz respeito ao enfrentamento das ameaças à segurança marítima. Por exemplo, o Centro de Compartilhamento de Informações sobre Comércio Marítimo no Golfo da Guiné (MTISC-GoG) localizado em Acra (Gana) é financiado pelo Fundo para a Segurança Marítima na África Ocidental e Central da IMO, pela Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL), por contribuições de Estados membros do Grupo de Amigos do Golfo da Guiné (FOGG) e pelo Oil Companies International Marine Forum. Cabendo aqui destacar que:

“ao contrário do centro de compartilhamento de informações que atua no Golfo de Aden com o mesmo objetivo, que foi estabelecido pelo Comitê de Segurança Marítima da IMO (MSC 86), o MTISC-GoG tem natureza privada, tendo sido criado por iniciativa da indústria marítima com apoio do FOGG”.¹⁷

Apesar da importância do envolvimento do papel do atores privados, os Estados africanos sul-atlânticos também têm procurado avançar em buscar esforços para tratar do impacto das ameaças identificadas. A experiência do CAMAS vem servindo de inspiração para iniciativas similares. Por exemplo, em 2015, missão da Marinha dos Camarões visitou o CAMAS no Brasil para: “eventual aproveitamento da experiência sul-americana-inclusive dos sistemas informatizados corresponden-

16 Enquanto objetivo deste artigo não é discutir em detalhes as ameaças à segurança marítima presentes no espaço do Atlântico Sul, uma versão detalhada sobre essas ameaças encontra-se disponível em Duarte, Marcondes e Carneiro (2019).

17 Telegrama 193 de REBRASLON para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores de 28/07/2015.

tes-para o Centro Inter-regional de Coordenação dos Países do Golfo da Guiné, instalado em Iaundê em 2014".¹⁸

Esse tipo de cooperação tem se estendido inclusive em relação à IMO. Em 2012, a Organização solicitou colaboração técnica do Brasil para os países africanos de língua portuguesa no setor de segurança marítima.¹⁹ Na mesma época, diplomatas brasileiros destacaram "uma expectativa, entre os Estados membros da organização [IMO], de maior participação do Brasil nos esforços internacionais relativos à prevenção e a repressão da pirataria e do roubo armado em alto mar".²⁰

O compartilhamento de experiências entre os dois lados do Atlântico Sul reforça a capacidade dos atores da região em prover respostas para as ameaças à segurança marítima, reforçando a responsabilidade por parte dos atores locais e a sua capacidade de agência em relação às soluções propostas. Reforça-se assim um dos objetivos do Brasil quando da apresentação da proposta da ZOPACAS.

Conclusão

O poder capacitador dos oceanos, que possibilita a globalização econômica e a projeção de poder militar em âmbito global, tem contribuído para a expansão do Poder Marítimo. Ao mesmo tempo em que o processo da globalização se intensifica, o Poder Marítimo também se incrementa, e vice-versa. A tendência é que os espaços marítimos ganhem cada vez maior importância como parte do sistema globalizado de comércio e, também, como fonte de riquezas e de projeção de poder militar, fazendo com que os países busquem incrementar o controle das águas onde possuem ou consideram que possuem algum tipo de jurisdição estabelecida na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

No âmbito da segurança internacional, coexistem nos oceanos as dimensões cooperativa e conflitiva. Por um lado, existe a necessidade de proteger o sistema marítimo globalizado, do qual os países dependem economicamente, contra as ameaças neo-tradicionais e contra aquelas provocadas pelo processo de globalização. Por outro lado, as tensões e ameaças clássicas relacionadas com o conflito estatal permanecem presentes em um sistema internacional anárquico que, apesar da cooperação existente em diversos campos, continua sendo dominado pelos interesses das nações que o compõem e sem um governo mundial que possa resolver os conflitos

18 Telegrama 58 da embaixada do Brasil em Iaundê para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores de 05/02/2015.

19 Telegrama 345 de Representação Permanente do Brasil junto a Organismos Internacionais em Londres (REBRASLON) para Secretaria de Estado das Relações Exteriores de 14/11/2012.

20 Telegrama 355 de REBRASLON para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores de 23/11/2012.

entre elas. Cooperação e conflito são, portanto, vetores que continuam presentes na cena internacional, uma dinâmica que também se manifesta nos espaços oceânicos. A vertente conflituosa, a partir de 2017, ganha uma maior importância na segurança internacional. Após um período pós-Guerra Fria em que o terrorismo, as ameaças neo-tradicionais e as intervenções militares contra países menos desenvolvidos estiveram nas prioridades da agenda de segurança internacional, retorna-se ao clássico jogo da competição entre as grandes potências, tendo os EUA nominado a China e a Rússia como seus contendores, com reflexos no ambiente marítimo especialmente nos Oceanos Pacífico e Atlântico Norte, mas com repercussões maiores ou menores nos demais oceanos.

Como essa competição se dá em âmbito global, para que a maior potência naval, os EUA, e seus aliados possam projetar poder na sua máxima possibilidade, o ideal para estes Estados é que haja uma máxima liberdade de navegação.²¹ E os EUA têm confrontado vários países e inclusive a China com operações de contestação de pretensos direitos no Mar do Sul da China, dentro do escopo do Programa Liberdade de Navegação da Marinha dos EUA (Bosco, 2016). No entanto, na medida em que for sendo incrementada a exploração de recursos na ZEE e na plataforma continental, os Estados poderão em alguns casos ter uma atitude mais restritiva em relação à liberdade de navegação e, especialmente, em relação às manobras militares de forças navais de outros países em determinadas áreas dessas águas jurisdicionais, o que poderá provocar tensões nos espaços marítimos. Seria difícil conceber, por exemplo, que, no futuro, alguns Estados costeiros permitam, livremente, manobras militares de outras nações em áreas próximas aos seus campos de exploração de petróleo no mar na ZEE ou para além dela nas suas plataformas continentais.

Nesse cenário, o Atlântico Sul, que tem sido um oceano periférico no processo de globalização e na segurança internacional, também deverá ser afetado pela competição entre as grandes potências. A questão é se conseguirá fazê-lo ou pelo menos mitigar os efeitos dessa competição na região. Para isso, seria necessário consolidar mecanismos como a ZOPACAS, que ainda enfrenta baixa institucionalidade e falta de periodicidade nos seus encontros.²²

21 Mesmo antes do incremento da atual competição entre as grandes potências os EUA já haviam criado em, em 1979, um programa chamado Liberdade de Navegação, com o propósito de preservar e proteger a mobilidade global das forças americanas e os direitos de navegação e sobrevoo. Baseado nesse programa, as forças navais americanas realizam anualmente diversas operações em várias áreas marítimas do mundo onde a reivindicação de direitos pelos estados costeiros é considerada excessiva pelos EUA (Silva, 2007).

22 A ZOPACAS carece até hoje de um secretariado permanente. A reunião ministerial da ZOPACAS prevista para ocorrer em Cabo Verde em 2015 não possui ainda data oficial para a sua realização. O último encontro ocorreu em 2013, em Montevidéu. O encontro anterior a Montevidéu tinha ocorrido em 2007 em Luanda.

A vertente cooperativa nos espaços marítimos deverá continuar a prosperar. A segurança marítima é fundamental para a manutenção da globalização e para o desenvolvimento econômico dos Estados e mecanismos bilaterais e multilaterais continuarão a ser mantidos e criados com o objetivo de garantir essa segurança nos mares.

Os efeitos da expansão da globalização, principalmente o aumento e a facilitação dos fluxos transnacionais (comércio, transporte) trouxeram novos desafios aos atores internacionais para enfrentar as ameaças à segurança marítima. Dentre estes desafios, destaca-se a dificuldade de coordenação entre atores privados, organizações internacionais, organizações internacionais e por fim, Estados-nacionais, estes últimos com uma complexidade própria no que diz respeito a diferentes interpretações a respeito da Lei do Mar, diferenças em termos de poder e capacidades navais e também na percepção de certas ameaças. O aumento da interdependência gerada pela globalização ocasiona ainda um aumento da vulnerabilidade dos fluxos marítimos internacionais, já que problemas de segurança em uma determinada região podem vir a impactar economicamente e politicamente em áreas distantes.

A crescente importância da manutenção e preservação da segurança marítima coloca ainda um desafio adicional aos Estados, principalmente aos Estados do Sul Global, ou aqueles com capacidade marítima limitada. A atuação em prol da segurança marítima pressupõe em grande parte um conhecimento e uma atuação sobre os espaços marítimos que requerem recursos associados ao poder naval – a posse de meios navais, por exemplo –, além de expertise tecnológico e científico. Esse é um desafio que enfrentam muitos Estados banhados pelo Atlântico Sul.

Nesse cenário, a vertente cooperativa nos espaços marítimos deverá continuar a prosperar. A segurança marítima é fundamental para a manutenção da globalização e para o desenvolvimento econômico dos Estados, e mecanismos bilaterais e multilaterais continuarão a ser mantidos e criados com o objetivo de garantir essa segurança.

Todos esses aspectos demonstram que o crescimento da importância econômica e militar dos oceanos se manterá e eles continuarão a desempenhar o seu papel histórico de palco de cooperação e conflito na história da Humanidade.

Bibliografia

- Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), 2019. Sobre a ABACC. Disponível em: <https://www.abacc.org.br/a-abacc/sobre-a-abacc> [acesso em 14 de novembro de 2019].
- Bateman, S., 2011. Solving the ‘wicked problems’ of maritime security: are regional forums up to the task. *Contemporary Southeast Asia*, 33(1), pp 1-28.
- Baylis, J., Wirtz, J. e Gray, C., 2006. *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press.

- Booth, K., 1989. *A Aplicação da Lei da Diplomacia e da Força no Mar*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha.
- Bosco, J. A., 2016. U.S. Ambiguity Strengthens Beijing in the South China Sea. *The National Interest*, 6 de fevereiro. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/us-ambiguity-strengthens-beijing-the-south-china-sea-15131> [acesso em 16 de novembro de 2019].
- Brasil, 2016. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa
- Bueger, C., 2015. What is maritime security? *Marine Policy*, 53, pp. 159-164.
- Bueger, C. e Edmunds, T., 2017. Beyond sea blindness: a new agenda for maritime security studies. *International Affairs*, 93(6), pp. 1293-1311.
- Bueger, C., Edmunds, T. e McCabe, R., 2019. Into the sea: capacity-building innovations and the maritime security challenge. *Third World Quarterly*. Disponível em <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1660632>
- Buzan, B. e Waever, O., 2003. *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caballero-Anthony, M., ed., 2016. *An introduction to non-traditional security studies: A transnational approach*. Londres: Sage.
- Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR), 2019. *Trans-Regional Maritime Network*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cismar/?q=V-RMTC> [acesso em: 15 de novembro de 2019].
- Chesnoy, J., 2016. *Undersea Fiber Communication System*. Amesterdão: Elsevier.
- Crowl, P. A., 1986. Alfred Mahan: the naval historian. Em Paret, P., ed., *Makers of modern strategy*. Princeton: Princeton University Press, pp. 444-478.
- Duarte, E., Marcondes, D. e Carneiro, C. 2019. Facing the transnational criminal organizations in the South Atlantic. Em E. Duarte e M. Correia de Barros, eds., *Maritime security challenges in the South Atlantic*. Cham: Springer/Palgrave Macmillan, pp. 11-40.
- El País, 2016. Argentina metralha e afunda barco de pesca chinês em suas águas. *El País* [em linha], 23:37 UCT, 15 de março, edição El País/Brasil. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/15/internacional/1458071690_194944.html [acesso em 13 de novembro de 2019].
- Estadão, 2019. Comandante da Marinha compara vazamento de óleo no litoral a ataque militar ao Brasil. *Estadão* [em linha], 22 de outubro. Disponível em: <https://tv.estadao.com.br/politica/comandante-da-marinha-compara-vazamento-de-oleo-no-litoral-a-ataque-militar-ao-brasil,1047398> [acesso em 14 de novembro de 2019].
- Exame, 2019. Bolsonaro questiona se vazamento de óleo foi feito para prejudicar leilão. *Exame* [em linha], 10h21, 18 de outubro. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/bolsonaro-questiona-se-vazamento-de-oleo-foi-feito-para-prejudicar-leilao/> [acesso em 14 de novembro de 2019].

- Germond, B., 2015. The geopolitical dimension of maritime security. *Marine Policy*, 54, pp.137-142.
- Grove, E., 2003. *The Future of Sea Power*. Annapolis: U. S. Naval Institute Press.
- Hurrell, A., 1983. The politics of the South Atlantic security: a survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organization. *International Affairs*, 59(2), pp. 179-193.
- Ignatieff, M., 2005. The challenges of American imperial power. Em P. Drombowski, ed., *Naval Power in the Twenty-first Century*. Newport: Naval War College Newport Papers, pp.9-38.
- International Maritime Organization (IMO), 2019. *Reports On Acts Of Piracy And Armed Robbery Against Ships. Annual Report – 2018*, 1 de abril, IMO. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Reports/Documents/271%20MSC.4-Circ.263%20Annual%202018.pdf> [acesso em 13 de novembro de 2019].
- Mahan, A. T., 1987. *The influence of the sea power upon history*. Dover Publications.
- Mahan, A. T., 1908. Considerations Governing the Disposition of the Navies. Em A. T. Mahan, *Retrospect and Prospect: Studies in International Relations, Naval and Political*. Boston: Little, Brown, and Company, pp.139-205.
- Maudin, A., 2019. Are the content providers the big investors in new submarine cables? *Tele Geography Blog* [em linha], 20 de junho. Disponível em: <https://blog.telegeography.com/are-content-providers-the-biggest-investors-in-new-submarine-cables> [acesso em 13 novembro 2019].
- Ministério da Defesa, 2019. Marinha do Brasil passa a coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul. *Marinha do Brasil* [em linha]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/node/1026> [acesso em 12 de novembro de 2019].
- Ministério das Relações Exteriores. *Mercosul* [em linha]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/686-mercosul> [acesso em 14 de novembro de 2019].
- Modelsky, G. e Thompson, W. R., 1988. *Seapower in Global Politics, 1494-1993*. Londres: The Macmillan Press.
- Nações Unidas/Brasil, 2019. Pirataria e crimes em alto-mar estão mais sofisticados, alerta agência da ONU. 13 de fevereiro. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pirataria-e-crimes-em-alto-mar-estao-mais-sofisticados-alerta-agencia-da-onu/> [acesso em 14 de novembro de 2019].
- Silva, A., 2017. The enabling power of the oceans. *Contexto Internacional*. 39(2), pp. 237-243.
- Silva, A., 2014. O Atlântico Sul na perspectiva da segurança e da defesa. Em Reginaldo Nasser e Rodrigo Fracalossi de Moraes, eds., *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: IPEA, pp. 199-213.
- Silva, A., 2007. Globalização e segurança marítima. *Revista Marítima Brasileira*, 127(10/12), pp.95-108.

- Singh, A., 2019. Maritime Terrorism in Asia: An Assessment. *ORF Occasional Paper No. 215*. New Delhi: Observer Research Foundation.
- Sputnik Brasil, 2018. Navio chinês pesca ilegalmente na Argentina e guarda-costeira abre fogo. *Sputnik Brasil* [em linha], 06:48, 25 de fevereiro. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/americas/2018022510607918-navio-china-argentina-fogo-video/> [acesso em 13 de novembro de 2019].
- Strassler, R. B., 1996. *The Landmark Thucydides. A Comprehensive Guide to The Peloponnesian War*. New York: The Free Press.
- The White House, 2018. *National Defense Strategy of the United States. Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Department of Defense.
- The White House, 2017. *National Security Strategy of United States of America*, December. Washington: The White House. Disponível em The White House [website] <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> [acesso em 15 de novembro de 2019].
- United Nations Conference On Trade And Development (Unctad), 2015. *Review of Maritime Transport 2015*. Disponível em: <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1374> [acesso em 12 novembro de 2019].
- United Nations World Oceans Day, 8 June. Background. Disponível em: <https://www.un.org/en/events/oceansday/background.shtml> [acesso em 11 de novembro de 2019].
- United Nations, 2019. *The State of the World. Biodiversity for Food and Agriculture*. Rome: Food and Agriculture Organization.
- United Nations, 2018. *World Oceans Day*. Disponível em <https://www.un.org/Depts/los/wod/index.htm> [acesso em 12 de novembro de 2019].
- United Nations, 1986. *Resolution 41/11. Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic*. Disponível em: <https://undocs.org/en/a/res/41/11> [acesso em 14 de novembro de 2019].
- United Nations. *Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*. Food and Agriculture Organization. Disponível em: <http://www.fao.org/iuu-fishing/fight-iuu-fishing/en/> [acesso em 13 novembro de 2019].
- Van de Walle, N., 2008. Oil and politics in the Gulf of Guinea. By Ricardo Soares de Oliveira. Review. *Foreign Affairs*, March/April 2008.

Extra Dossîe

A Estratégia de Cibersegurança da União Europeia: Catastrofista, Realista e/ou Otimista?*

Sofia Martins Geraldés

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Estudos Internacionais.

Resumo

O ciberespaço tem sido considerado uma matéria de segurança central, apesar do seu estatuto inicial de simples problema técnico. Na era da conectividade digital, a existência de redes significa que qualquer dispositivo está susceptível à intrusão externa não autorizada e a dependência tecnológica dos Estados e das sociedades cria uma percepção de vulnerabilidade. Este contexto tem justificado a securitização do ciberespaço, com implicações legais, éticas e políticas. Neste cenário, assiste-se à introdução da cibersegurança no topo das agendas políticas dos Estados e das organizações internacionais, como a União Europeia, mas também a uma crescente preocupação com a excessiva regulamentação deste domínio. Deste modo, este artigo, mediante análise de discurso e segundo o modelo proposto por Mark Lacy e Daniel Prince (2018), analisa a evolução da posição discursiva da UE em relação ao ciberespaço enquanto matéria de segurança, para compreender se a estratégia de cibersegurança europeia é catastrofista, realista e/ou otimista.

Palavras-Chave: Cibersegurança; Catastrofista; Realista; Otimista; Estratégia de Cibersegurança da União Europeia.

Abstract

Cybersecurity Strategy of the European Union: Catastrophist, Realist and/or Optimist?

Cyberspace has been a central security issue, despite its initial status as a simple technical problem. In the era of digital connectivity, the existence of networks means that any device is susceptible to unauthorized external intrusion, and the technological dependence of States and societies creates a perception of vulnerability. This context has justified the securitization of cyberspace, with political, legal and ethical implications. In this scenario, we are witnessing the introduction of cybersecurity at the top of the political agendas of States and international organizations, such as the European Union, but at the same time there is a growing concern regarding the excessive regulation of this domain. Therefore, this investigation, through discursive analysis and following the model proposed by Lacy and Prince (2018), analyses the discursive position of the EU in relation to cyberspace as a security issue, to understand if it presents a catastrophist, realist and/or optimist cybersecurity strategy.

Keywords: Cybersecurity; Catastrophist; Realist; Optimist; European Union Cybersecurity Strategy.

* Investigação financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com a referência de Bolsa de Doutoramento SFRH/BD/140797/2018.

Introdução

O ciberespaço¹ tem sido apontado, por atores políticos e militares, como o quinto domínio operacional, à semelhança da terra, do mar, do ar e do espaço (Craig e Valeriano, 2018, p. 85; Steiger *et al.*, 2018, p. 1). Consequentemente, assiste-se à introdução das ciber-ameaças enquanto desafios prioritários nas agendas de segurança nacional e internacional (Craig e Valeriano, 2018, p. 87; Valeriano e Maness, 2018, p. 263; Van der Meer, 2015, p. 193).

Todavia, o ciberespaço nem sempre foi considerado uma matéria de segurança. Inicialmente, a preocupação estava centrada somente na proteção dos sistemas informáticos da intrusão externa não autorizada – segurança informática (Hansen e Nissenbaum, 2009, pp. 1155 e 1160).

No entanto, este espaço foi rapidamente securitizado² por atores políticos e governamentais, pelo setor privado e por órgãos de comunicação social, passando a ser, simultaneamente, considerado como matéria de segurança. Na era da conectividade digital, o ciberespaço permeabiliza fronteiras e a existência de equipamentos interligados através de redes significa que qualquer dispositivo pode ser *hackeado* e está suscetível à intrusão externa não autorizada (Valeriano e Maness, 2018, p. 260). Adicionalmente, a dependência tecnológica dos Estados e das sociedades modernas cria, segundo Valeriano e Maness (2018, p. 260), uma percepção de vulnerabilidade, levando ao desenvolvimento de políticas de cibersegurança (Valeriano e Maness, 2018; Eriksson e Giacomelo, 2006).

O debate subjacente à cibersegurança e, nomeadamente à ciberguerra, tem sido exagerado e redutor, o que por sua vez poderá resultar no desenvolvimento de políticas desajustadas que não correspondem à realidade contextual (Valeriano e Maness, 2018, pp. 262-263). Neste sentido, a abordagem proposta por Mark Lacy e Daniel Prince (2018), mediante a identificação de três posições sobre o ciberespaço – catastrofistas, realistas e otimistas – permite ter uma leitura alternativa dos desafios subjacentes ao ciberespaço.

Por um lado, considerando a centralidade que o ciberespaço tem adquirido nas agendas políticas dos Estados e das organizações internacionais, como é o caso da União Europeia (UE) (Cavelty, 2018b, p. 1; Christou, 2018, p. 2; Carrapiço e Barriinha, 2017, p. 1255), urge a necessidade de analisar as políticas de cibersegurança desenvolvidas por estes atores; neste artigo em particular optou-se por analisar o contexto europeu, nomeadamente da União Europeia. Por outro lado, atendendo à

1 Para uma análise mais detalhada sobre o conceito de ciberespaço ver, por exemplo, Nye (2010, p. 3).

2 Para uma análise mais detalhada do conceito de securitização ver, por exemplo, Hansen e Nissenbaum (2009, pp. 1155-1175).

crescente preocupação para com a excessiva regulamentação do ciberespaço, o artigo analisa o processo discursivo através do qual a União Europeia passou a considerar o ciberespaço uma matéria de segurança e averigua a proporcionalidade na sua tradução em políticas e instrumentos. A escolha da União Europeia decorre do seu desenvolvimento e afirmação como ator de segurança que cobre um crescente número de áreas e políticas entre as quais a cibersegurança (Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1254).

O objetivo consiste no estudo da Estratégia de Cibersegurança da UE, averiguando se esta reflete uma posição catastrofista, realista ou otimista tal como ela é descrita na literatura selecionada nesta investigação, através de uma metodologia de análise de discurso. Esta análise permitirá avaliar se posições catastrofistas, que tendem a hipersecuritizar o ciberespaço e a promover o desenvolvimento de contramedidas excessivas, colidem com o sistema de normas, valores e princípios promovidos pela União. Neste contexto analítico, o documento da Estratégia de Cibersegurança de 2013 marca um momento decisivo na identificação do ciberespaço como matéria de segurança no seio da União Europeia (Cavelty, 2018b, p. 8). Assim, a análise será centrada no plano discursivo e não no plano da eficácia das políticas de cibersegurança da União³.

Neste sentido, este artigo divide-se em três pontos principais. O primeiro ponto analisa o debate subjacente à relação entre o ciberespaço e a segurança, para compreender como uma matéria de natureza técnica assumiu uma dimensão de segurança. O segundo ponto analisa o modelo proposto por Mark Lacy e Daniel Prince (2018) referente às várias posições em torno do debate sobre cibersegurança. O terceiro ponto analisa a evolução da abordagem discursiva da UE sobre o ciberespaço e analisa a Estratégia de Cibersegurança da UE, segundo o modelo proposto por Mark Lacy e Daniel Prince (2018).

O Ciberespaço: Da Natureza Técnica À Dimensão de Segurança (Inter)Nacional

Os desafios e as ameaças emergentes associadas ao ciberespaço têm tido uma presença indiscutível na agenda de segurança internacional do pós-Guerra Fria, resultante de inovações tecnológicas e de alterações na conjuntura geopolítica (Maness e Valeriano, 2015, p. 2; Hansen e Nissenbaum, 2009, p. 1155; Eriksson e Giacomello, 2006, p. 225).

Todavia, o ciberespaço nem sempre foi considerado uma matéria de segurança. A introdução do termo cibersegurança foi feita pela primeira vez, no início dos anos 1990, por cientistas informáticos. Neste âmbito, a preocupação visava inseguranças

3 Para uma análise mais detalhada sobre a eficácia da UE como ator de cibersegurança ver, por exemplo, Carrapiço e Barrinha (2017).

relacionadas com computadores ligados em rede e alertava para a necessidade de proteger os dados existentes em determinado sistema informático e a integridade dos próprios sistemas informáticos. Deste modo, o foco centrava-se no desenvolvimento de programas e sistemas robustos com o propósito de dificultar a intrusão externa não autorizada – segurança informática (Hansen e Nissenbaum, 2009, pp. 1155 e 1160).

Porém, atores políticos, governamentais, setor privado e órgãos de comunicação social rapidamente securitizaram este problema técnico, reconhecendo os seus potenciais efeitos sociais e implicações para a segurança (Valeriano e Maness, 2018, p. 259; Hansen e Nissenbaum, 2009, p. 1155). Assim, segundo Hansen e Nissenbaum (2009, p. 1160), cibersegurança resulta da adição entre “segurança informática” e “securitização”, o ciberespaço deixa de ser um mero assunto técnico e passa a ser considerado simultaneamente como uma matéria de segurança.

A securitização deste domínio pode ser explicada por duas razões principais, uma técnica e uma social: o caráter em rede dos sistemas informáticos (técnica) e a dependência tecnológica dos Estados e das sociedades atuais (social) (Valeriano e Maness, 2018, p. 259; Van der Meer, 2015, p. 195; Hansen e Nissenbaum, 2009, p. 1160).

Por um lado, os sistemas informáticos controlam objetos físicos, como por exemplo transformadores elétricos, comboios, *pipelines*, entre outros. A ocorrência de um ciberataque significa que os sistemas que controlam estes objetos físicos possam ser comprometidos, podendo dificultar ou impedir a distribuição elétrica ou de comunicação, perturbar sistemas de transporte, desativar transações financeiras e, conseqüentemente, gerar o caos (Hansen e Nissenbaum, 2009, p. 1161). Por outro lado, os avanços tecnológicos, designadamente a conectividade digital, são simultaneamente uma oportunidade, na medida em que contribuem para a distribuição do poder, mas também um desafio, ao reforçarem as vulnerabilidades dos Estados e das organizações (Valeriano e Maness, 2018, p. 259). A crescente dependência tecnológica dos Estados e das sociedades traduz-se numa maior vulnerabilidade às ameaças do ciberespaço. Isto é, um crescente número de atividades fundamentais diárias e interações – transações financeiras, transportes públicos, serviços de saúde, entre outros – depende do domínio digital e, como já mencionado, um crescente número de dispositivos estão ligados em rede, assim, o risco de serem manipulados por partes não autorizadas é igualmente crescente (Van der Meer, 2015, p. 195).

Na disciplina das Relações Internacionais a literatura sobre a securitização do ciberespaço tem sido alimentada, em parte, pelo debate em torno do ciberconflito e da ciberguerra (Valeriano e Maness, 2018, p. 259)⁴. A introdução do debate teve início

4 É possível identificar três fenómenos no debate sobre cibersegurança: ciberterrorismo; cibercrime e ciberguerra, por questões de limites de espaço optou-se por destacar o debate em torno da ciberguerra.

em 1993 por Arquilla e Ronfeldt ao anteciparem que “Cyberwar is coming!” e refletirem sobre o possível uso do ciberespaço com propósitos coercivos no seu sentido convencional. Mediante o desenvolvimento dos conceitos de *netwar* e *cyberwar*, anteciparam a mudança na natureza, “how societies may come into conflict”, e o caráter da guerra, “how their armed forces may wage war” (Arquilla e Ronfeldt, 1993, pp. 25 e 27). Os desenvolvimentos tecnológicos iriam perturbar os modelos hierárquicos tradicionais, permitindo a difusão e redistribuição do poder, nomeadamente em proveito de atores tradicionalmente percebidos como mais fracos; mas também iriam redefinir fronteiras e expandir os horizontes espaciais e temporais (Arquilla e Ronfeldt, 1993, p. 26).

No entanto, segundo Rid (2012, pp. 11 e 15), a ciberguerra nunca ocorreu, não está a ocorrer e dificilmente ocorrerá, uma vez que nenhum ciberataque, até então, preencheu todos os requisitos necessários para ser considerado um ato de guerra. Segundo Rid (2012, pp. 8-9), inspirado por um entendimento clausewitziano de guerra, qualquer ação ofensiva ou defensiva, que é ou tenha o potencial de ser considerada um ato de guerra, tem que preencher três requisitos: tem de ter caráter violento, tem de ser instrumental e tem de ter motivação política. Todavia, segundo Stone (2013, p. 101), a análise do ciberespaço expõe a conceptualização precária de conceitos chave dos Estudos Estratégicos. Stone (2013, p. 101) alerta para a ambiguidade no entendimento de conceitos como força, violência e letalidade e, apesar de concordar que a ciberguerra dificilmente terá lugar, não significa que um ciberataque não possa necessariamente ser considerado um ato de guerra. Toda a guerra envolve um ato de força, mas nem todo o ato de força implica letalidade. Assim, a imposição da mudança física (ato de força) poderá ser em indivíduos, matando e assim sendo letal, ou em infraestruturas físicas, o que não implica necessariamente letalidade (Stone, 2013, pp. 103 e 105).

Apesar do debate contestado em torno do futuro da ciberconflitualidade, existe um consenso geral de que a ciberguerra dificilmente terá lugar (Cavelty, 2018a, p. 132). Porém, isto não significa que o ciberespaço não tenha implicações negativas para a estabilidade e segurança internacional. No sistema internacional, a securitização do ciberespaço pode ser explicada por três pressupostos: (1) o potencial do ciberespaço para alterar dinâmicas tradicionais de poder; (2) o potencial ofensivo do ciberespaço; (3) as dificuldades subjacentes às capacidades defensivas no ciberespaço (Kello, 2013, p. 22; Liff, 2012, p. 405).

A acessibilidade e os custos reduzidos associados à ação dos infratores no ciberespaço conferem capacidades e poder a um maior número de atores, desafiando a primazia do Estado e contribuindo para a transição e difusão do poder (Nye, 2012, p. 135; Eriksson e Giacomelo, 2006, pp. 222 e 226). Adicionalmente, partindo do pressuposto que o sistema internacional configura um sistema anárquico, no qual os Estados reconhecem a primazia da necessidade de preservação do interesse

nacional e a estabilidade nas suas relações estratégicas, não reconhecem qualquer autoridade acima da sua própria. Neste contexto, a emergência de atores não tradicionais, que não orientam a sua ação segundo as normas estabelecidas internacionalmente, pode desafiar o equilíbrio da ordem internacional (Kello, 2013, p. 31). Assim, a combinação entre a difusão de poder proporcionada pelo ciberespaço a um maior número de atores e a sua possível indisponibilidade para respeitar as normas internacionais atualmente estabelecidas poderá comprometer a estabilidade e segurança internacional.

No entanto, esta situação não deve ser exagerada, tendo em conta que os Estados, e especialmente os Estados tecnologicamente mais avançados, continuarão a ter vantagem em termos de ciber-poder⁵, pelo menos no que diz respeito à capacidade ofensiva. Os Estados permanecerão melhor equipados para tirar partido das ferramentas disponibilizadas pelo ciberespaço, uma vez que têm a capacidade para investir em recursos humanos, investigação e desenvolvimento e educação, para desenvolver ciber-armas suficientemente sofisticadas com capacidade para alterar o *state of affairs* (Valeriano e Maness, 2018, pp. 260-261; Liff, 2012, pp. 410 e 416).

Neste sentido, apesar das oportunidades disponibilizadas pelo ciberespaço a atores não estatais, como organizações de crime organizado e grupos terroristas, as suas ações, até ao momento, têm sido geralmente ineficazes. Isto é, não têm tido um impacto considerável ou são usados como *proxies* pelos Estados, com o propósito de ultrapassar problemas relacionados com a atribuição. Assim, ao usarem outros atores para atacarem, os Estados manipulam a identificação da fonte do ataque (Valeriano e Maness, 2018, pp. 260-261; Craig e Valeriano, 2018, p. 90; Kello, 2013, p. 35; Liff, 2012, p. 413). Assim, apesar de o ciberespaço permitir a transição e difusão do poder, dificilmente alterará significativamente as dinâmicas de poder tradicionais (Nye, 2012, p. 173).

A superioridade ofensiva das ciber-armas, isto é, a facilidade de desenvolver um ciberataque comparativamente à dificuldade de desenvolver capacidades defensivas eficazes no ciberespaço, é um obstáculo à preservação da estabilidade internacional, considerando que contribui para a exacerbação do dilema de segurança. Instaurando uma situação de desconfiança mútua que poderá instigar uma corrida às ciber-armas (Kello, 2013, pp. 32-33). A crescente securitização do ciberespaço é evidente: traduzida na criação de novos comandos militares, como o USCYBERCOMMAND; na criação de doutrina militar para o ciberespaço; e no crescente aumento dos orçamentos para a cibersegurança (Craig e Valeriano, 2018, p. 88; Hansen e Nissenbaum, 2009, p. 1157).

A esta realidade associa-se a dificuldade de desenvolver capacidades defensivas suficientemente eficazes (Craig e Valeriano, 2018, p. 88; Kello, 2013, pp. 32-33; Liff,

5 Para uma análise mais detalhada do conceito de ciber-poder ver, por exemplo, Nye (2010).

2012, p. 414), bem como a problemática da atribuição, que é difícil, mas fundamental, para o desenvolvimento de ação e para a sua legitimidade. O ciberespaço permite um elevado nível de anonimato ao atacante, dificultando a identificação da fonte, a sua identidade e localização (Liff, 2012, p. 412). Não obstante a possibilidade de atribuição, através da identificação do IP do atacante, que é a forma técnica mais elementar de deteção do atacante, este pode ser manipulado, condicionando a identificação precisa da fonte e não revela exatamente a identidade do atacante. Adicionalmente, a atribuição, mesmo sendo possível, poderá não acontecer a tempo para retaliar, impedindo ou condicionando a capacidade de resposta e de deter o ataque (Kello, 2013, p. 33).

Porém, apesar do potencial subjacente ao uso hostil do ciberespaço, o seu emprego de forma coerciva convencional tem sido exagerado, considerando o seu poder transformativo limitado, até então, para alterar significativamente o comportamento do alvo. A novidade e o perigo deste novo domínio residem na capacidade que tem para expandir as possibilidades de causar danos, nomeadamente, através de ações de espionagem ou subversão (Valeriano e Maness, 2018, p. 265; Craig e Valeriano, 2018, p. 91). Neste sentido, apesar da baixa probabilidade de um caos global e de escalada para uma situação de conflito armado, esta tecnologia tem multiplicado as possibilidades de causar danos além das conceções tradicionais de guerra, desafiando a estabilidade e a segurança internacional (Kello, 2013, p. 38). A natureza das ciberameaças deverá assim ser devidamente analisada para prevenir a securitização do ciberespaço e levar ao desenvolvimento de políticas de cibersegurança exageradas que não se encontram em concordância com a realidade contextual e criem outras inseguranças (Valeriano e Maness, 2018, p. 262).

Neste sentido, o ponto seguinte analisa um debate alternativo sobre políticas de cibersegurança, nomeadamente sobre como determinadas visões sobre o ciberespaço resultam em determinadas políticas e instrumentos.

Políticas de Cibersegurança: Catastrofista, Realista ou Otimista

No artigo intitulado “Securitization and the global politics of cybersecurity” Mark Lacy e Daniel Prince (2018) procuram compreender as políticas de cibersegurança, uma área complexa que compreende desafios técnicos e políticos, e em particular, como diferentes entendimentos sobre o ciberespaço enquanto matéria de segurança justificam o desenvolvimento de determinadas políticas e instrumentos.

Lacy e Prince (2018) propõe três posições: *cyber catastrophist*, *digital realist* e *techno optimist*⁶ e alertam para a necessidade de se refletir sobre os vários cenários apresen-

6 Neste artigo, identificados como catastrofista, realista e otimista, respetivamente.

tados em cada posição, considerando a natureza volátil, incerta, complexa e ambígua do sistema internacional atual. Em cada posição é possível identificar questões relevantes sobre a cibersecuritização, as quais devem ser ponderadas, uma vez que se assiste a uma mudança rápida, quer em termos geopolíticos quer em termos tecnológicos. O modelo proposto por Lacy e Prince (2018) procura desenvolver ferramentas que auxiliem a análise do ciberespaço enquanto matéria de segurança de forma a evitar o desenvolvimento de políticas que o hipersecuritarizem⁷ (Lacy e Prince, 2018, pp. 100-101 e 111).

Os *cyber catastrophist* têm uma visão pessimista do ciberespaço e acreditam que o desastre digital será uma realidade e uma ameaça central no futuro. Contudo, é recorrentemente pouco valorizada no discurso público sobre desafios geopolíticos. Poucos catastrofistas equipariam as consequências sociais, económicas e ao nível das infraestruturas de um desastre digital à violência das armas de destruição massiva (Lacy e Prince, 2018, p. 104).

A palavra-chave que caracteriza esta posição é ansiedade, alicerçada na premissa de que as hierarquias tradicionais estão a ser perturbadas pelo ritmo da mudança, conferindo oportunidades perigosas a atores não estatais. Neste sentido, por um lado, sobretudo por parte dos catastrofistas que acreditam que a fonte do desastre digital será externa, a preocupação reside na capacidade que atores não estatais poderão desenvolver, podendo atuar com um nível de organização e coordenação semelhante à dos Estados. Por outro lado, a mudança e o progresso tecnológico, sobretudo através da conectividade digital, traduz-se na elevada probabilidade de acidentes e desastres terem consequências além-fronteiras. Consequentemente, esta posição tem tendência a hipersecuritizar o ciberespaço (Lacy e Prince, 2018, pp. 104-105). Esta posição, através de analogias históricas, isto é, mediante a reanimação de eventos passados, especula sobre a ocorrência de um *cyber 9/11* ou mesmo de *cyber Pearl Harbour*, em que sistemas telefónicos poderão colapsar, as redes de transportes poderão parar e o dinheiro de milhares de pessoas poderá ficar inacessível (Eriksson e Giacomello, 2006, p. 226). Neste sentido, os *cyber catastrophists* advertem para a possibilidade de se vir a assistir a desastres e catástrofes digitais e para a necessidade de se avaliar o grau de preparação das diferentes organizações responsáveis pela proteção das sociedades (Lacy e Prince, 2018, pp. 101 e 104-106). À semelhança do que sugere Stone (2013), apesar da baixa probabilidade de ocorrência de uma ciberguerra, a posição catastrofista alerta para a necessidade de se considerarem as vulnerabilidades digitais e para a urgência de desenvolver políticas que lhes deem resposta (Lacy e Prince, 2018, p. 113).

7 Hipersecuritizar refere-se à expansão de um problema de segurança para um domínio onde existe o perigo de exagerar ameaças e desenvolver contra-medidas excessivas. Para uma conceptualização mais detalhada ver, por exemplo, Hansen e Nissenbaum (2009).

Os *digital realist*, por sua vez, têm uma visão mais otimista sobre o ciberespaço e criticam o pânico excessivo atualmente existente em torno da ciberguerra (Lacy e Prince, 2018, p. 106). Para os realistas, o cenário catastrofista é altamente improvável, representa um medo excessivo e não uma análise precisa (Eriksson e Giacomello, 2006, p. 226). A visão realista contesta a posição catastrofista e procura combater o exagero subjacente à hipersecuritização do desastre e da catástrofe digital. Adicionalmente, alertam para os benefícios económicos das políticas de cibersegurança (Lacy e Prince, 2018, pp. 106-107).

Thomas Rid é um dos principais autores desta posição, e como mencionado anteriormente, alerta para a problemática subjacente à ideia de ciberguerra, uma vez que é bastante improvável existir um conflito em que um instrumento ciber seja a principal arma. Todavia, isto não significa que o uso hostil do ciberespaço não constitua uma ameaça, mas as suas consequências não devem ser exageradas, uma vez que não resultam geralmente em mortes ou destruição física. Assim, o ciberespaço é visto como um desafio adicional que integra uma longa lista de problemas que as sociedades atuais enfrentam e as suas implicações são, sobretudo, de cariz económico (Lacy e Prince, 2018, pp. 106-107).

Por conseguinte, para os *digital realists*, “cyber is a twenty-first-century nuisance” (Lacy e Prince, 2018, p. 108), e um transtorno relativamente menor quando comparado aos benefícios providenciados pelas tecnologias. Neste sentido, não obstante o reconhecimento da ameaça existente, particularmente, aos dados das sociedades e à propriedade intelectual, os realistas alertam para que se evite a sobrevalorização destes desafios. Adicionalmente, embora exista a possibilidade de atores não estatais acumularem poder de novas formas, não é expectável a concretização de resultados significativos. Deste modo, os *digital realist* admitem a importância de desenvolver estratégias de cibersegurança ofensivas e defensivas, contudo, apresentam-se inquietos quanto ao perigo de qualificar as ciber-armas como *game changers*, que irão transformar o futuro da guerra e desencadear cenários destrutivos e assim justificar hipersecuritizações (Lacy e Prince, 2018, p. 108).

Os *techno-optimist*, ao contrário dos catastrofistas que vêm a evolução tecnológica como um desastre, acreditam que o progresso na condição humana é gerado pela democracia liberal e pelo aparecimento de novas tecnologias. Embora reconheçam as fragilidades da democracia liberal, acreditam que a crítica e a reflexão subjacentes a este modelo permitem e potenciam a aprendizagem, a conectividade positiva e a evolução tecnológica. Neste sentido, os desafios da atualidade são causados pelos sucessos tecnológicos de ontem e as soluções tecnológicas de hoje serão causadores dos problemas de amanhã, gerando assim uma expansão circular de problemas e soluções (Lacy e Prince, 2018, pp. 109-110).

Os otimistas admitem a ocorrência de eventos catastróficos, mas não acreditam nos piores cenários possíveis especulados pelos catastrofistas. Para os otimistas, a capa-

cidade para dar resposta a estas vulnerabilidades será progressivamente aperfeiçoada, permitindo ultrapassar os desafios colocados pelas novas tecnologias. Deste modo, o foco deve estar na investigação, no conhecimento e na educação, uma vez que, por um lado, a investigação fornecerá soluções técnicas para dar respostas às inseguranças da era digital; por outro lado, esta investigação deve ser sustentada pela formação de especialistas em cibersegurança que colaborem na proteção de indivíduos, empresas, Estados e Forças Armadas. Acresce ainda que, para os *techno-optimist*, o risco de ciber-catástrofes será erradicado através de soluções tecnológicas produzidas pela inteligência artificial e por processos aperfeiçoados para colmatar vulnerabilidades (Lacy e Prince, 2018, pp. 109-110).

A principal preocupação desta posição é para com a forma como os governos irão usar as novas tecnologias para vigilância e controlo das populações, sendo, por isso, o maior desafio prevenir a “...militarization or ‘Balkanization’ of the internet...” (Lacy e Prince, 2018, p. 110). Deste modo, os otimistas centram a sua atenção em esforços que previnam os governos de tornar o ciberespaço, e nomeadamente a internet, num espaço de controlo de populações. O desafio é contrariar a securitização da *everyday life*, isto é, a invocação de ameaças (internas ou externas) para justificar a introdução de novas medidas excecionais para regular a vida digital dos indivíduos (Lacy e Prince, 2018, p. 111).

No próximo ponto, atendendo ao modelo proposto por Mark Lacy e Daniel Prince, analisa-se a evolução discursiva do entendimento do ciberespaço enquanto matéria de segurança na União Europeia, procurando averiguar como este se traduz no desenvolvimento da Estratégia de Cibersegurança. Esta análise é relevante para verificar se há alguma tendência para a hipersecuritizar o ciberespaço a nível europeu que resulte em contramedidas excessivas contrárias às normas, valores e princípios da União Europeia.

A Estratégia de Cibersegurança da União Europeia: Catastrofista, Realista ou Otimista?

Da proteção do Mercado Único a uma Estratégia de Cibersegurança

A cibersegurança tem-se figurado como matéria prioritária nas agendas políticas dos Estados e das organizações internacionais, como é o caso da União Europeia (Cavelty, 2018b, p. 1; Christou, 2018, p. 2; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1255). Neste cenário, o papel central que as tecnologias de informação e comunicação têm nas sociedades europeias justifica o aprofundamento da cibersegurança no seio da União (Christou, 2018, p. 2; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1255).

Porém, à semelhança dos desenvolvimentos ocorridos no plano internacional em matéria de cibersegurança, na UE, as preocupações com o ciberespaço tiveram lugar no início dos anos 1990, mas não como matéria de segurança. Ilustradas, por

exemplo, no título de um dos documentos que introduziram este debate no seio da União: *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment* (1994). Inicialmente, o discurso era orientado por uma lógica económica associada à edificação e progresso do Mercado Único. A segurança informática era essencial para o desenvolvimento das economias europeias e para a concretização do Mercado Único. Neste sentido, a princípio o ciberespaço não era visto como uma matéria de segurança, mas como um domínio que devia ser protegido por motivos económicos, comerciais e financeiros (Christou, 2018, pp. 5-6; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1259).

O aparecimento do argumento securitário, em acréscimo à já existente lógica económica, deu-se sobretudo no final dos anos 1990. Esta inclusão foi influenciada por enquadramentos internacionais já existentes em matéria de cibercrime, designadamente pelos Estados Unidos da América, bem como por outras organizações internacionais e regionais como o G8 (Plano de Ação sobre Crime Informático, 1997) e o Conselho da Europa (Convenção sobre Cibercrime, 2001). Neste contexto, surge a e-Europe Initiative (1999) e a Communication on Network and Information Security: Proposal for a European Policy Approach (2001), que destacavam a importância da proteção das infraestruturas de informação para a UE. Adicionalmente, a Comunicação da Comissão Europeia sobre *Creating a Safer Information Society by Improving the Security of Infrastructures and Combating Computer-Related Crime* (2001) dedicou-se à identificação de medidas a adotar para combater o cibercrime, tanto internamente como internacionalmente, sem colocar em causa o respeito pelos direitos fundamentais dos indivíduos (Christou, 2018, p. 6; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1259). Deste modo, é possível identificar, desde o início da mitigação dos desafios subjacentes ao ciberespaço no contexto europeu, a configuração de um discurso otimista por parte da União Europeia, uma vez que existe uma preocupação para não hipersecuritizar o ciberespaço e evitar o desenvolvimento de medidas que contrariem os princípios e valores fundamentais da União.

Contudo, apesar da crescente preocupação para com a proteção das infraestruturas de informação e comunicação e para com a necessidade de definir medidas para dar resposta ao cibercrime, a Estratégia Europeia de Segurança da UE de 2003 não fez, surpreendentemente, nenhuma referência ao ciberespaço. Adicionalmente, este racional securitário era sobretudo declaratório, uma vez que, até meados dos anos 2000, nenhum instrumento ou iniciativa juridicamente vinculativa foi consensualizada entre Estados-membros (Christou, 2018, p. 6; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1259).

Em meados dos anos 2000, a cibersegurança começou a assumir contornos prioritários, próprios das matérias de segurança. A ameaça terrorista do início e meados dos anos 2000 contribuiu para esta mudança de paradigma; reconhecia-se, assim, que as tecnologias e sistemas de informação e comunicação se encontravam vulneráveis a ataques externos e particularmente a ataques de natureza terrorista. Foi

neste contexto que uma lógica de segurança explícita relativa ao ciberespaço se formulou na União Europeia (Christou, 2018, p. 7; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1260). É também de destacar o papel dos ciberataques na Estónia, em 2007, no desenvolvimento da abordagem ao ciberespaço como matéria de segurança (Cavelty, 2018b, p. 8).

Segundo Carrapiço e Barrinha (2017, p. 1260), esta mudança teve duas implicações centrais em matéria de governação⁸ na UE. Em primeiro lugar, a criação de instrumentos juridicamente vinculativos, como por exemplo o Council Framework Decision on Attacks against Information Systems (2005), dando-se assim um “step-change away from a soft law approach...towards...more regulatory interaction” (Christou, 2018, p. 7). Em segundo lugar, o reforço da necessidade de coerência entre várias políticas setoriais da UE, isto é, o carácter transnacional das ameaças atuais leva à integração de preocupações internas e externas de segurança que é um elemento necessário para a eficiência (Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1260).

Deste modo, a explícita perceção de ameaça do crime organizado e do terrorismo à concretização de uma sociedade da informação segura foram elementos chave que contribuíram para o desenvolvimento e aprofundamento da resposta da UE em matéria de cibersegurança (*Ibidem*).

Deste modo, é possível concluir que a evolução do entendimento do ciberespaço enquanto matéria de segurança no seio da União tem sido catastrofista, mas simultaneamente realista e otimista, como sugerido no modelo de Lacy e Prince (2018). É catastrofista, na medida em que identifica a vulnerabilidade da União a ataques externos no ciberespaço, sobretudo de natureza criminoso e terrorista. No entanto, a mitigação destes desafios não deve ser alarmante, nem deve negligenciar a proteção das normas, valores e princípios da UE, sendo por isso realista e otimista.

A Estratégia de Cibersegurança da UE (2013)

Segundo Cavelty (2018b, p. 8), 2013 foi um ano decisivo em matéria de cibersegurança no quadro da União Europeia, uma vez que foi publicada a Estratégia de Cibersegurança (ECS) – Cybersecurity Strategy of the European Union, An Open, Safe and Secure Cyberspace –, resultante de um esforço conjunto entre a Comissária para os Assuntos Internos, Cecilia Malmström, a Alta Representante, Catherine Ashton e a Comissária para a Agenda Digital, Neelie Kroes. Paralelamente, foi proposta uma diretiva sobre a segurança das redes e sistemas de informação – NIS Directive –, adotada em 2016, com uma lógica regulatória que obriga ao reporte de incidentes e ataques no ciberespaço. Estas disposições sinalizam uma transição

8 Governação aqui diz respeito a tradução do conceito de *governance* usado no plano internacional.

para uma postura mais assertiva e regulativa da UE em matéria de cibersegurança, com a criação deste instrumento juridicamente vinculativo (Cavelty, 2018b, p. 8; Christou, 2018, p. 15; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1260).

A União Europeia entende cibersegurança como:

“the safeguards and actions that can be used to protect the cyber domain, both in the civilian and military fields, from those threats that are associated with or that may harm its interdependent networks and information infrastructure. Cyber-security strives to preserve the availability and integrity of the networks and infrastructure and the confidentiality of the information contained therein” (Comissão Europeia e Alta Representante, 2013, p. 3).

O entendimento de cibersegurança da União Europeia é bastante vago, contudo é evidente a centralidade da necessidade de proteger as redes e as infraestruturas de informação, considerando a sua atual relevância na vida das sociedades.

À semelhança do que aconteceu nos primeiros anos do desenvolvimento da abordagem relativa ao ciberespaço por parte da União Europeia, também na Estratégia de Cibersegurança é possível identificar uma visão algo catastrofista, mas sobretudo otimista. Catastrofista, uma vez que o racional subjacente a esta estratégia assenta na perceção de vulnerabilidade resultante da dependência tecnológica das economias e das sociedades europeias, bem como no crescente número e intensidade dos ciber-ataques (Christou, 2018, p. 13). Otimista, na medida em que reconhece simultaneamente os benefícios do ciberespaço e a necessidade de não adotar medidas que contrariem os princípios que promove no quadro de outras políticas setoriais.

Neste sentido, a União reconhece, por um lado, a perceção de vulnerabilidade resultante da dependência tecnológica das sociedades atuais, sobretudo em termos económicos, e o aumento, a um ritmo alarmante, de incidentes, intencionais e acidentais, no ciberespaço, bem como do cibercrime contra o setor privado e indivíduos. No entanto, por outro lado, admite a existência de aspetos positivos e benefícios do ciberespaço, como espaço que tem contribuído para a inclusão política e social, derrubando barreiras entre países e comunidades; e como espaço que tem funcionado como uma plataforma e contexto de liberdade de expressão.

A posição otimista é confirmada nos princípios que guiam a sua estratégia, ao considerarem a necessidade de promover um ciberespaço seguro sem negligenciar as normas, os princípios e os valores que promove em outras políticas setoriais: (1) os valores centrais da UE também se aplicam no espaço digital; (2) proteção dos direitos fundamentais, liberdade de expressão e privacidade; (3) acesso a todos; (4) governação⁹ democrática e envolvimento de atores múltiplos; (5) partilha de

9 Ver nota 8.

responsabilidade. Neste sentido, para a União Europeia, a promoção de um ciberespaço seguro e livre passa por uma proteção de incidentes, atividades maliciosas e uso hostil, que não comprometa os direitos fundamentais, a democracia e o Estado de Direito (Comissão Europeia e Alta Representante, 2013).

A ECS assenta em três pilares principais e evidencia a preocupação da União em abordar esta matéria de forma holística: (1) proteção das infraestruturas de informação crítica; (2) cibercrime; e (3) ciberdefesa. E envolve diversas áreas com mandatos distintos: mercado interno, justiça e assuntos internos, e política externa (Cavelty, 2018b, pp. 8-9; Christou, 2018, pp. 13-14; Carrapiço e Barrinha, 2017, pp. 1260-1261).

A proteção das infraestruturas de informação crítica diz respeito ao conjunto de medidas que procura proteger o funcionamento das instalações e serviços essenciais ao funcionamento de governos e sociedades – saúde, redes de abastecimento de água e energia, telecomunicações, entre outros. As medidas centram-se sobretudo na uniformização da gestão de risco e em mecanismos de reporte de incidentes. O ator institucional chave neste âmbito é a ENISA (European Network and Information Security Agency), criada em 2004, com um mandato inicial de aconselhamento aos Estados-membros e instituições da UE e atualmente com um mandato mais ativo. O segundo pilar da ECS centra-se no combate ao cibercrime, que diz respeito a um leque variado de atividades criminosas que têm como ferramenta principal de ataque, ou como alvo principal, computadores e sistemas informáticos. Neste pilar procura-se fazer com que os Estados-membros criem legislação para dar resposta a este tipo de ataques e que providenciem um entendimento comum de definições neste âmbito, para harmonizar a legislação em matéria de cibercrime no espaço europeu. Adicionalmente, procura-se cooperar em termos políticos e legais com países terceiros, sensibilizando, capacitando, investigando e reforçando a cooperação com o setor privado – os principais detentores não só das infraestruturas digitais, mas também do conhecimento. O ator central nestas matérias é o European Cybercrime Centre, criado dentro da Europol em 2013, que assegura uma resposta coordenada ao cibercrime; serve como plataforma de informação e providencia apoio aos Estados-membros em matéria de investigação. Ao contrário dos outros dois pilares, a ciberdefesa é o pilar menos desenvolvido, e diz respeito à proteção dos sistemas de comunicação e informação que estão na base da defesa nacional (Cavelty, 2018b, pp. 8-9; Christou, 2018, pp. 13-14; Carrapiço e Barrinha, 2017, pp. 1260-1261).

Em suma, o desenvolvimento da Estratégia de Cibersegurança no seio da União Europeia tem sido justificado, segundo Christou (2018, p. 16), pela acumulação de ameaças às redes e sistemas informáticos europeus, que deu lugar a uma crescente perceção de vulnerabilidade, traduzindo-se no desenvolvimento de políticas, institucionalização de órgãos e de procedimentos. Segundo Christou (2018, p. 3), a

securitização do ciberespaço no seio da União Europeia não se tem traduzido em medidas excepcionais, mas sim em políticas de rotina, sobretudo a passagem de uma lógica voluntária para uma lógica obrigatória, como é o caso da NIS Directive. Deste modo, as medidas adotadas pela União Europeia têm refletido o seu *modus operandi* e não uma exceção. Adicionalmente, tem-se assistido a processos de de-securitização, como por exemplo com o Regulamento Geral de Proteção de Dados. Neste sentido, o discurso da UE em matéria de cibersegurança tem sido catastrofista no enquadramento dos desafios subjacentes ao ciberespaço, mas otimista na abordagem a estes.

Considerações Finais

O ciberespaço tem ganho crescente destaque, enquanto matéria de segurança, nas agendas políticas dos Estados e das organizações internacionais, como é o caso da União Europeia, levando ao desenvolvimento de políticas e estratégias de cibersegurança (Cavelty, 2018b, p. 1; Christou, 2018, p. 2; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1255). Na União Europeia, o desenvolvimento da Estratégia de Cibersegurança tem sido marcado por uma posição sobre o ciberespaço enquanto matéria de segurança, simultaneamente, catastrofista e otimista.

No início dos anos 1990, à semelhança do que aconteceu internacionalmente, assistiu-se na União a uma preocupação para com o ciberespaço, mas não como matéria de segurança. Inicialmente, a atenção dirigida à proteção dos sistemas informáticos era orientada por uma lógica de proteção do espaço e desenvolvimento económico diretamente ligada à construção e concretização do Mercado Único (Christou, 2018, pp. 5-6; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1259). Sendo, assim, uma posição mais próxima do pensamento dos realistas, que criticam o exagero em torno da ameaça do ciberespaço e identificam este problema como de cariz económico.

Porém, no final dos anos 1990, embora ainda numa dimensão meramente discursiva, a UE começou a introduzir o racional securitário em torno do ciberespaço, dedicando-se à identificação de medidas a adotar para combater o cibercrime, tanto internamente como internacionalmente, sem colocar em causa o respeito pelos direitos fundamentais dos indivíduos (Christou, 2018, p. 6; Carrapiço e Barrinha, 2017, p. 1259). Deste modo, é possível identificar desde o início da lógica securitária subjacente ao ciberespaço um discurso otimista da União Europeia, na medida que existe uma preocupação para não o hipersecuritizar e evitar desenvolver medidas que contrariem os princípios e valores fundamentais da União.

O início e os meados dos anos 2000 e a crescente preocupação para com a ameaça terrorista e o crime organizado leva a União a adotar uma postura mais assertiva em termos de cibersegurança, culminando, em 2013, com a publicação da Estraté-

gia de Cibersegurança. Neste contexto, a União oscila entre uma posição catastrofista e otimista relativamente à cibersegurança. Catastrofista, uma vez que o racional subjacente a esta Estratégia assenta na perceção de vulnerabilidade resultante da dependência tecnológica das economias e das sociedades europeias, bem como no crescente número e intensidade dos ciber-ataques. Otimista, na medida em que reconhece simultaneamente os benefícios do ciberespaço, bem como a necessidade de não adotar medidas contrárias aos princípios que promove em outras políticas setoriais. Acresce ainda, a identificação da necessidade da tónica na investigação e formação de especialistas.

A securitização do ciberespaço no seio da União Europeia tem, assim, sido feita mediante uma lógica catastrofista, na identificação do problema, mas sobretudo otimista na abordagem ao problema. Isto é, não se tem traduzido em medidas excecionais, mas em políticas de rotina, traduzidas na passagem de uma lógica voluntária para uma lógica obrigatória, através da NIS Directive. Deste modo, as medidas adotadas pela União Europeia têm refletido o seu *modus operandi* e não uma exceção. Adicionalmente, tem-se assistido a processos de de-securitização, como por exemplo com o Regulamento Geral de Proteção de Dados. Neste sentido, o discurso da UE em matéria de cibersegurança tem sido catastrofista no enquadramento dos desafios subjacentes ao ciberespaço, sobretudo na perceção de vulnerabilidade, mas otimista na abordagem a estes, sobretudo na preocupação em não contrariar direitos fundamentais, valores democráticos e o Estado de Direito (Christou, 2018, p. 3).

Referências Bibliográficas

- Arquilla, J. e Ronfeldt, D., 1993. Cyberwar is Coming! *Comparative Strategy*, 12(2), pp. 141-165.
- Carrapiço, H. e Barrinha, A., 2017. The EU as a Coherent (Cyber)Security Actor? *Journal of Common Market Studies*, 55(6), pp. 1254-1272.
- Cavelty, M., 2018a. Revision of “Thomas Rid, Cyber War Will Not Take Place”. *ERIS-European Review of International Studies*, 5(1), pp. 131-134.
- Cavelty, M., 2018b. Europe’s cyber-power. *European Politics and Society*, 19(3), pp. 304-320.
- Christou, G., 2018. The collective securitisation of cyberspace in the European Union. *West European Politics*, 42(2), pp. 278-301.
- Comissão Europeia, 2001. *Communication on Creating a Safer Information Society by Improving the Security of Infrastructures and Combating Computer-related Crime*.
- Comissão Europeia, 2001. *Communication on Network and Information Security: Proposal for A European Policy Approach*.
- Comissão Europeia, 1999. *e-Europe initiative*.

- Comissão Europeia, 1994. *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways Forward Into the 21st Century*.
- Comissão Europeia e Alta Representante, 2013. *Cybersecurity Strategy of the European Union, An Open, Safe and Secure Cyberspace*.
- Conselho Europeu, 2005. *Framework decision on attacks against information systems*.
- Craig, A. e Valeriano, B., 2018. Realism and Cyber Conflict: Security in the Digital Age. Em Orsi, D., Avgustin, J. R. e Nurnus, M., eds., *Realism in Practice: An Appraisal*. Bristol: E-International Relations Publishing.
- Eriksson, J. e Giacomello, G., 2006. The Information Revolution, Security, and International Relations: (IR)relevant Theory? *International Political Science Review*, 27(3), pp. 221-244.
- Hansen, L. e Nissenbaum, H., 2009. Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School. *International Studies Quarterly*, 53, pp. 1155-1175.
- Kello, L., 2013. The Meaning of the Cyber Revolution: Perils to Theory and Statecraft. *International Security*, 38(2), pp. 7-40.
- Lacy, M. e Prince, D., 2018. Securitization and the global politics of cybersecurity. *Global Discourse*, 8(1), pp. 100-115.
- Liff, A., 2012. Cyberwar: A New 'Absolute Weapon'? The Proliferation of Cyberwarfare Capabilities and Interstate War. *Journal of Strategic Studies*, 35(3), pp. 401-428.
- Maness, R. e Valeriano, B., 2015. The Impact of Cyber Conflict on International Interactions. *Armed Forces & Society*, 42(2), pp. 301-323.
- Nye Jr., J., 2012. *O Futuro do Poder*. Lisboa: Círculo dos Leitores.
- Nye Jr., J., 2010. *Cyber Power*. Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/cyber-power.pdf> [acedido em 20 de novembro de 2019].
- Parlamento Europeu e Conselho Europeu, 2016. *Directive concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union*.
- Parlamento Europeu e Conselho Europeu, 2016. *Regulation on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC*.
- Rid, T., 2012. Cyber War Will Not Take Place. *Journal of Strategic Studies*, 35(1), pp. 5-32.
- Steiger, S., et al., 2018. Conceptualising conflicts in cyberspace. *Journal of Cyber Policy*, 3(1), pp. 77-95.
- Stone, J., 2013. Cyber War Will Take Place! *Journal of Strategic Studies*, 36(1), pp. 101-108.
- Valeriano, B. e Maness, R. C., 2018. International Relations Theory and Cyber Security: Threats, Conflicts, and Ethics in an Emergent Domain. Em Brown, C. e Eckersley, R., eds.,

The Oxford Handbook of International Political Theory. Oxford: Oxford University Press, pp. 259-272.

Van der Meer, S., 2015. Enhancing International Cyber Security: A Key Role for Diplomacy. *Security and Human Rights*, 26(2), pp. 193-205.

Definição e Resposta ao Terrorismo na UE e em Portugal: o Que Fazer das Mulheres e Crianças Afiliadas ao *Daesh*?

Joana Araújo Lopes

Doutoranda em História, Estudos de Segurança e Defesa no ISCTE-IUL. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade NOVA de Lisboa. Trabalhou como estagiária na Embaixada Americana em Lisboa, no Ministério dos Negócios Estrangeiros e no Instituto da Defesa Nacional. Os seus interesses de investigação centram-se na área de segurança internacional, o terrorismo, o extremismo violento e a radicalização. É bolsista da Fundação para a Ciência e Tecnologia e trabalha numa tese sobre o contraterrorismo em Portugal e Espanha no contexto da União Europeia (2004-2017).

Resumo

Este artigo analisa a forma como a ameaça do terrorismo é definida no quadro da União Europeia (UE) e em Portugal. O artigo tem três objetivos: (1) definir e caracterizar o terrorismo enquanto ameaça na UE; (2) caracterizar a ameaça em Portugal e apresentar o enquadramento legal no âmbito do contraterrorismo bem como os desafios que a matéria suscita e (3) analisar o debate sobre o retorno dos combatentes terroristas estrangeiros para a UE, através do caso de Ângela Barreto – a luso-descendente que viajou para a Síria para casar com o português, afiliado ao *Daesh*, Fábio Poças. Discutimos a questão, “Deve o governo português acolher mulheres e filhos de jihadistas, detentores de cidadania portuguesa, no território nacional?”, como um teste prático à forma como na União Europeia, em geral, e em Portugal, se define e lida com o terrorismo.

Palavras-chave: terrorismo; contraterrorismo; Portugal; União Europeia.

Abstract

Definition and response to terrorism in the EU and in Portugal: What can we do about the women and children of *Daesh*?

This article analyses the threat of terrorism in the European Union (EU) framework and in Portugal. The article has three key purposes: (1) define and characterize the threat of terrorism in the EU; (2) characterize the threat in Portugal, presenting the legal counterterrorism instruments and its associated challenges and (3) analyse the debate related to the return of the foreign terrorist fighters to the EU, considering Ângela Barreto's case – the daughter of Portuguese parents who travelled to Syria to marry the Portuguese jihadist Fábio Poças. We discuss the question: “Should the Portuguese government reintegrate jihadist's women and children in possession of Portuguese citizenship, within national borders?” as test to how the European Union, in general, and Portugal, define and respond to terrorism.

Keywords: terrorism; counterterrorism; Portugal; European Union.

1. O Conceito de Terrorismo

O conceito de “terrorismo” remonta ao século XVIII, na sequência do período de violência estatal que ficou conhecido por *La Terreur*, ocorrido após a Revolução Francesa, entre 1793 e 1794, sob a liderança de Robespierre. Em Portugal, o conceito foi introduzido pela primeira vez no dicionário em 1836 (Marinho e Carneiro, 2018). No entanto, é utilizado como conceito político no início de 1970 (Krieger, 2013), década a partir da qual é fundada a disciplina académica “Estudos do Terrorismo” para estudar o fenómeno.

Apesar das diferenças entre contextos regionais, é incontestável afirmar que o terrorismo é uma das principais ameaças à segurança e paz internacionais. O que não é consensual é o significado do conceito, sendo atualmente uma das questões de maior controvérsia, quer a nível académico ou governamental. Na esteira da formulação de Walter B. Gallie (1956), o terrorismo é um “conceito essencialmente contestado”, isto é, um termo cujo significado gera ecletismo, podendo levar à sua indeterminação. Existem diferentes tipos de terrorismo – i.e. islamista ou jihadista; extrema-direita; extrema-esquerda; etno-nacionalista/separatista...etc. – e os motivos variam entre contextos e ideologias políticas, mas é possível destacar alguns elementos comuns: Tática usada por grupos afetos a um Estado ou não que recorrem à violência para atingir as estruturas políticas, sociais ou económicas de um país ou organização internacional. A violência é perpetrada de forma imprevisível e indiscriminada, especialmente contra civis, que se alimenta da visibilidade mediática e visa criar um ambiente polarizado, de insegurança, medo ou pânico.

A violência pode ser perpetrada tanto por um Estado ou um ator não estatal e tem um alvo mais abrangente do que o imediatamente lesado, estabelecendo-se a distinção entre o “alvo da violência” – i.e. civis ou o “não-combatente” – e o “alvo da influência” – i.e a elite ou a população em geral (Schmid *apud* Martins, 2010, p. 12). Existe discordância em determinar se a violência perpetrada tem ou não fins políticos, contudo as definições “operacionais” a nível internacional sublinham a motivação política – como é o caso, por exemplo, da União Europeia, abaixo designada, da Organização das Nações Unidas¹ e da Organização do Tratado do Atlântico Norte².

1 Não há consenso na ONU sobre o conceito de terrorismo (CTED, 2005) porém, Kofi Annan no 60.º aniversário da organização apresentou a seguinte definição: “Qualquer ação (...) que visa causar a morte ou injuriar gravemente civis e não-combatentes quando o propósito de tal ato, pela sua natureza ou contexto, visa intimidar uma população, ou coagir um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de executar qualquer ato” (ONU, 2004, p. 51).

2 A OTAN (NATO), na sua designação em inglês – sugere a seguinte definição: “Uso ilegal da força ou ameaça de violência, com o propósito de instigar medo e terror, contra indivíduos ou bens materiais a fim de coagir ou intimidar governos ou sociedades, ou controlar uma população, para atingir determinados objetivos político, religiosos ou ideológicos” (NATO, 2016).

Neste artigo, adotamos a definição da União Europeia, preconizada pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos (JAI) da UE em 2002 na Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo (2002/475/JAI), a qual estabelece uma “definição legal comum para combater os atos terroristas”, similar ao que explicámos anteriormente.

1.1. A História do Terrorismo e o Contexto Europeu

O terrorismo não é um fenómeno moderno e não surge com os atentados do 11 de setembro de 2001. Trata-se de um fenómeno milenar – com mais de dois mil anos – e a literatura não é consensual no mapeamento da sua evolução histórica. Por exemplo, enquanto uns autores negligenciam a possível existência de uma “fase pré-histórica” do terrorismo, outros enfatizam os seus antecedentes que são associados aos atos de três grupos: *Thugs*, Assassinos, Sicários-Zelotas. Mas, de forma relativamente consensual, o século XIX marca o início do terrorismo. As “quatro vagas” de David C. Rapoport (2004)³ é uma das esquematizações mais citadas na literatura para descrever a evolução história da ameaça: (1) anarquista (1880-1920); (2) colonial (1920-1960); (3) nova esquerda (1960-1979) e (4) religiosa (1979-...) (Rapoport, 2004).

Se para os Estados Unidos da América, o 11 de setembro de 2001 (11/9) representou um *turning point* na forma de encarar e combater o terrorismo, na União Europeia, o principal *game changer* foram os atentados a 11 de março de 2004, em Madrid⁴. O 11/9 permitiu a globalização do fenómeno do terrorismo, potenciando um panorama de insegurança e medo, mas é a partir de 2004 que este panorama assume uma maior dimensão no contexto europeu.

É possível argumentar que Europa tem uma vasta experiência com o terrorismo doméstico, sobretudo inspirado em ideologias revolucionárias de extrema-esquerda – por parte de grupos como o Baader Meinhof ou as Brigadas Vermelhas; ou ligadas ao nacionalismo, como os casos da ETA e do IRA exemplificam. Porém, é apenas

3 Uma vaga corresponde a um “ciclo que ocorre num determinado período e caracteriza-se por fases de contração e expansão” cujo elemento definidor é o seu carácter de interdependência.

4 “A 11 de março de 2004 (11-M), dez bombas explodiram em quatro comboios que faziam a ligação entre Alcalá de Henares e a estação madrileña de Atocha. Foram vitimadas 191 pessoas e milhares ficaram feridas (Diário de Notícias, 2008). O governo de Aznar acusou o grupo terrorista basco ETA de ser o autor do ataque, contudo, o responsável foi a Al-Qaeda. Contrariamente ao popularizado, o ataque não foi uma resposta ao envolvimento espanhol na guerra do Iraque (2003) mas, antes, uma retaliação da Al-Qaeda perante o desmantelamento de uma célula terrorista afiliada, surgida em 1994, cujo líder Abu Dahdah foi preso em 2001 (Euronews, 2017). No 11-M, participaram elementos desta célula e “indivíduos relacionados com o Grupo Islâmico Combatente Marroquino (GICM) que, em 2002, decidiu atuar em países europeus onde residiam os seus membros” (Ribeiro, 2014a).

com o impacto dos atentados na capital espanhola – e o de Londres, em 2005 – que a União Europeia se vê confrontada com a “verdadeira” dimensão da ameaça terrorista. Explica Helena Carrapiço (2005, p. 130) que “embora a Europa tivesse sempre tido problemas ligados a esta área [terrorismo], nunca tinha testemunhado um ataque com as dimensões do de Madrid”. Até 2004, a ameaça terrorista era encarada como um problema secundário, apesar de existirem indícios para uma possível globalização da estratégia de Osama bin Laden. Os ataques terroristas eram territorialmente delimitados, confinados “a questões políticas específicas”, apresentando-se como “ameaças isoladas”.

Após 2004, o terrorismo é visto não só como uma ameaça de origem externa – perpetrado por indivíduos provenientes de áreas geográficas como o Médio Oriente e o Norte de África (MENA) – mas também e sobretudo de origem interna, planeada e executada por aqueles que vivem e são radicalizados em território europeu (Velthuis e Staun, 2009). Geralmente, estes indivíduos são imigrantes de segunda ou terceira geração, nascidos em países europeus ou pertencentes à União Europeia, que se converteram ao salafismo-jihadismo.

Face a este panorama, foram introduzidos novos conceitos nos discursos políticos e académicos, como “radicalização” ou *homegrown terrorism*, e o terrorismo de matriz islamista ou jihadista passou a ser percecionado como a principal preocupação securitária entre os líderes europeus. Lançada no rescaldo dos atentados em Londres, a estratégia antiterrorista da União Europeia, fazia notar que se centrava em grupos como “a al-Qaeda e outros que nela se inspiram, por ser este tipo de terrorismo que representa (...) a principal ameaça para a União no seu conjunto” (UE, 2005, p. 7). Atualmente, o panorama securitário europeu é agravado pelo esbatiamento de fronteiras entre a dimensão externa e interna da ameaça – em virtude dos efeitos da globalização e do progresso das tecnologias de informação e comunicação – mas também pela crise humanitária migratória do Mediterrâneo.

1.2. O Terrorismo Jihadista na Europa e as Estatísticas

De forma simplificada, o terrorismo jihadista tem a sua génese nas décadas de 1980-90 e foi amplificado com os atentados do 11/9. Está associado a uma interpretação fundamentalista (radical ou extremista)⁵ do Islão – designada salafismo-jihadismo – e baseia-se (i) na crença da *jihad* enquanto guerra e (ii) nos princípios do salafismo⁶.

5 O radicalismo é um conceito distinto de extremismo, mas a literatura tende a utilizá-los de forma indiferenciada, embora aponte a existência de divergências bem como confusão conceptual (Borum, 2012; Schmid, 2013). O radicalismo, contrariamente ao extremismo, tende a ser “flexível”. Os radicais aceitam a diversidade e defendem a razão por oposição ao dogma.

6 Note-se que “jihadismo” não é o mesmo que “salafismo” pois nem todos os salafistas são jihadistas. O salafismo é um conceito que serve, apenas, para descrever diversos movimentos fundamentalistas dentro do Islão Sunita (CREST, 2017).

Os grupos que se enquadram nesta narrativa, como a Al-Qaeda, o Estado Islâmico (*Daesh*) e afiliados ou o Boko Haram, veem o Islão ameaçado porque determinados infieis – sobretudo provenientes do Ocidente, personificados na figura de líderes como o norte-americano, francês ou britânico – ocupam as terras outrora pertencentes ao mundo muçulmano. A recuperação dos territórios implica a criação de um “califado”, isto é, a formação de um governo pan-islâmico⁷, o qual só é possível com a adesão de todos os muçulmanos à *jihad* violenta (ou jihadismo). O jihadismo trata-se, pois, de uma desvirtuação do significado etimológico de *jihad* – “esforço no caminho de Deus” – em prol da luta armada contra o inimigo perçecionado, sendo o recurso à violência a via legítima para a defesa da sua religião alegadamente ameaçada.

Segundo o serviço de informações da Holanda (AIVD), o conceito de “califado” ou “califa” – *khilafa*, o sucessor legítimo do profeta Maomé – é central nesta narrativa, o qual radica nos princípios do salafismo: corrente do Islão Sunita que, influenciada pelo teólogo Ibn Taymiyyah, preconiza uma interpretação extremista da lei islâmica (*sharia*) ao defender o regresso aos costumes herdados pelos *salaf*, isto é, dos fiéis companheiros de Maomé, baseados na vontade divina. Para George Joffé (2016), a Arábia Saudita da década de 1960 foi o berço desta abordagem fundamentalista pois é no país que surge o movimento neo-Salafista o qual, nas suas variantes mais extremistas como o waabismo, deu origem ao salafismo-jihadismo⁸.

Na Europa, o desenvolvimento do Islão radical (ou extremista) tem diversas origens pois depende do legado cultural e histórico de cada país. No entanto, há um elo comum: está maioritariamente relacionado com a imigração das comunidades muçulmanas para o continente europeu após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que foram acomodadas em diferentes modelos de integração. Esta experiência, aliada à insatisfação decorrente de questões identitárias, sociais ou económicas na UE, favoreceu o desenvolvimento de fatores propícios ao radicalismo que levou à criação de grupos islamistas (Khosrokhavar, 2006; ICSR, 2008).

7 Corresponde à construção de um “Estado” à luz da *sharia*, governado por um único líder. Bruno Cardoso Reis (2016, p. 48) explica que “historicamente, isso nem sempre foi assim e, desde 1924 que o califado foi extinto por iniciativa dos próprios muçulmanos, mais concretamente do líder fundador da Turquia, Mustafa Atatürk”.

8 Joffé (2016, p. 813) alerta que o termo “salafismo” aponta para momentos históricos distintos. O salafismo refere-se ao Movimento Salafiyya fundado entre 1870/80 por Jamal al-Afghani, que preconizava a mensagem defendida pelo grupo dos primeiros califas após a morte de Maomé – Califado Rashidun, 632-661 d.C. –, de unidade, união e compatibilidade entre o Islão, a modernidade e a civilização europeia. Mas, nos anos 60, surge um novo movimento – designado neo-Salafiyya ou Movimento Salafista – que advoga uma “interpretação literalista do Islão defendido no Califado Rashidun” e é esta aceção que, no seu entender, dá origem ao salafismo-jihadismo.

Para Michael Taarnby (2007), a presença do terrorismo islamista na Europa foi introduzida pelos egípcios, através do grupo Al-Gama'a Al-Islamiyya, e argelinos com o grupo Grupo Islâmico Armado (ou GIA), que trouxeram a luta nacionalista para o continente. De acordo com o autor, “o seu alcance e apelo eram limitados” porque (i) as suas ações eram confinadas às lutas políticas no Norte de África; (ii) e existiam poucos *mujahedin*⁹ europeus – a maioria partiu para os conflitos na Ásia – mas “foi um aspeto importante para criar um sentido de espiritualidade comum”, embora o conceito tenha levado anos a desenvolver-se e a afetar a Europa.

Como referimos em artigo anterior (Lopes, 2018), segundo a EUROPOL, ou serviço europeu de polícia, “a Europa tem enfrentado um conjunto de ataques de natureza jihadista violenta (2016)” podendo ser perpetrados por membros do *Daesh* ou indivíduos afetos à ideologia (TE-SAT, 2017, p. 7). Para Renard (2016, p. 77), “a ameaça jihadista retirou grande visibilidade a outras formas de terrorismo, tendo consumido grande parte da atenção dos serviços de segurança na Europa, resultando daí um grande número de operações, detenções e julgamentos”. Em 2016, foram efetuadas na Europa 718 detenções relativas ao terrorismo jihadista, sendo esse o terceiro ano de aumento consecutivo desde 2014 (TE-SAT, 2017, p. 7).

No entanto, a maioria dos ataques na Europa deve-se ao terrorismo etno-nacionalista¹⁰ e separatista e não ao terrorismo islamista. A tabela 1 apresenta uma comparação entre os dois tipos de terrorismo descritos.

Tabela 1

| Número de ataques falhados, frustrados e bem-sucedidos na UE (2015-2018) | | | | | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| Tipo de terrorismo / Ano | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | TOTAL |
| Jihadista | 17 | 13 | 33 | 24 | 87 |
| Etno-nacionalista/separatista | 65 | 99 | 137 | 83 | 384 |
| Outros | 129 | 30 | 35 | 22 | 216 |
| TOTAL | 211 | 142 | 205 | 129 | 687 |

Fonte: elaborada a partir do relatório da EUROPOL (TE-SAT, 2019).

- 9 Também sinónimo de “combatente muçulmano”, é o nome dado aos indivíduos que se juntaram à luta contra os soviéticos na Guerra do Afeganistão entre 1979 a 1989. O conflito atraiu sunitas e xiitas de todo o mundo, tendo sido explorado pelos EUA que financiou e apoiou os grupos. A Europa não era um alvo; os poucos combatentes europeus partiam para outros conflitos como na Chechénia, Caxemira, Tajiquistão, Kosovo ou Albânia.
- 10 Terrorismo etno-nacionalista e separatista: “Os atos são perpetrados por razões nacionalistas, de etnia e/ou religiosas. Os grupos separatistas visam a independência de um determinado país onde estão integrados ou anexar um território de um outro país. Podem estar associados a ideologias de direita ou esquerda”. Exemplos: IRA; ETA, PKK (TE-SAT, 2019, p. 79).

Tendo em conta as estatísticas apresentadas, verifica-se que neste período o número de ataques de tipo etno-nacionalista/separatista supera sempre o número de ataques jihadistas e que o seu total é superior à soma do tipo “jihadista” com “outros” (303). Estes resultados contrariam a percepção geral, por parte dos governos europeus, quanto à principal ameaça terrorista na União Europeia. Porém, apesar do terrorismo jihadista não constituir o principal tipo de terrorismo que atinge a Europa, é o retorno dos combatentes terroristas estrangeiros provenientes da Síria e do Iraque (jihadistas) que está no centro das preocupações (doravante, explicado). O número de vítimas do terrorismo na Europa também tem reduzido: em 2017, contabilizaram-se 68 e em 2018, 13 (TE-SAT, 2019).

A EUROPOL (2017) salienta também que os grupos afetos ao terrorismo de extrema-direita¹¹ são um dos principais catalisadores do crescimento do extremismo violento na Europa, ao promoverem uma retórica baseada na alegada “islamização do mundo ocidental” ou na exploração da crise migratória, levando “a opinião pública a adotar uma posição xenófoba e islamofóbica”¹² (TE-SAT, 2017, p. 46). Em 2019, a organização reitera este perigo, salientando que a maioria destes grupos na UE “não tem utilizado a violência, mas tem contribuído para criar um ambiente hostil contra as minorias. Esse ambiente é baseado num discurso “xenófobo, antisemita, islamofóbico e de anti-imigração que poderá favorecer o uso da violência por determinados indivíduos radicalizados” (TE-SAT, 2019, p. 60)

2. O Terrorismo em Portugal

2.1. Violência Política em Portugal

Em matéria de identidade nacional, é frequente caracterizar Portugal como “um país de brandos costumes” mas, contrariamente ao popularizado, é suficiente olhar os séculos de história portuguesa para perceber que o aforismo não pode ser analisado à luz de uma resposta dicotómica, entre “sim” ou “não”. Em *Portugal à Lei da Bala*, os jornalistas António Marinho e Mário Carneiro elaboram uma análise deta-

11 Terrorismo de extrema-direita: “Os grupos visam alterar toda a estrutura política, social e económica de um Estado para um modelo de extrema-direita. Advogam o conceito de ‘supremacia’, demonstram atitudes racistas, autoritárias, xenófobas e hostis perante as comunidades imigrantes. Nesta categoria, enquadram-se grupos neonazis, neofascistas ou organizações ultranacionalistas” (*Idem*).

12 A “islamofobia” é o medo ou aversão ao Islão, que se traduz em atitudes racistas ou xenófobas perante as comunidades muçulmanas. Este conceito distingue-se de “islâmico” e “islamista”. Islâmico: sinónimo de “Islamita”, ou seja, crente no Islão. Islamista: significa “combatente”; é o termo adequado para caracterizar um extremista ou radical do Islão; ou os terroristas ou movimentos dessa natureza.

lhada sobre a temática da violência política e do terrorismo, desde a Monarquia até 1974, e postulam uma resposta matizada, defendendo que Portugal “é um país de brando costumes, com períodos de exceção”.

Apesar da violência política praticada em vários momentos históricos como na I República; no Estado Novo com a guerra em África e as ações protagonizadas pela Liga de Unidade e Ação Revolucionária (LUAR); ou, após o 25 de Abril de 1974, com as ações das Forças Populares 25 de Abril (FP-25); Ação Revolucionária Armada (ARA) ou do Movimento Democrático de Libertação de Portugal (MDLP), não é claro classificá-la como atos de terrorismo nem afirmar que o país tem uma longa experiência com o terrorismo, quer ao nível da ameaça ou do seu combate.

A produção académica no país sobre o terrorismo em território nacional é residual e insuficiente, sobretudo no que respeita ao tipo islamista. É possível encontrar diversas teses de mestrado e doutoramento, artigos e algumas obras que incidem sobre esta temática, mas a maioria limita a análise ao papel das Forças e Serviços de Segurança (FSS) ou à discussão histórica do Al-Andalus – nome árabe dado à Península Ibérica aquando da ocupação pelos mouros, no século VII –, aliada à questão do acolhimento de migrantes muçulmanos em Portugal – um grupo que, junto da comunidade judaica, corresponde a 0,6% da população (CIA, 2019). Por exemplo, Sandra Costa (2006) enfatiza que o carácter democrático e pluralista da sociedade portuguesa não facilita a formação de extremismos, confirmando-se como um país tolerante e atrativo para diversas religiões, e Diogo Noivo reitera que:

“(…) The absence of a perception of threat is the origin and structure of the Portuguese Muslim community, which dates from the African decolonisation process of the 1970s. (...) Despite religious differences, there are no cultural clashes: these Muslims have been part of a Portuguese ‘cultural society’ for decades, identify themselves as ‘Portuguese Muslims’ (...), considers Islam an apolitical and peaceful religion and has been quite active in promoting inter-faith dialogue. (...) This well-established and integrated community, with strong Lusophone roots which are understood as part of their cultural identity, is largely unaffected by the rhetoric of Jihadist recruiters who prey on the socially disenfranchised” (Noivo, 2010).

A insuficiente produção académica também poderá estar relacionada com o facto de Portugal reunir um conjunto de fatores “peculiares”. Em entrevista ao Diário de Notícias, Neiva da Cruz, diretor do Serviço de Informações de Segurança (SIS) sublinha três motivos:

“Qual o segredo da peculiaridade portuguesa em matéria de terrorismo? O primeiro são as *políticas públicas de integração social*, que impedem o enraizamento em guetos, onde normalmente as relações familiares e de vizinhança são fatores preponderantes na radicalização. O segundo são as *características da comunidade islâmica nacional*, pela sua integração na sociedade, pela atitude cooperante das suas lideranças com as entidades nacionais. O terceiro é a *coordenação entre as organizações da sociedade civil, serviços de informações e forças de segurança*” (Marcelino, 2016a).

Rui Machete, antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros (2013-2015) desvaloriza, inclusive, a narrativa sobre o passado histórico, preferindo enfatizar as dinâmicas relativas ao Estado Islâmico:

“Não penso que o problema do *al-Andalus*, uma ideia de vez em quando ressuscitada numa certa literatura árabe, tenha um fundamento sério. Agora, o que tem um fundamento sério é que há uma política claramente expansionista por parte do extremismo jihadista tipo o do ISIS [*Daesh*]” (Ferreira, 2015).

Ainda assim, apesar de Portugal não ter sido alvo de nenhum atentado, o território já foi palco do terrorismo internacional. Por exemplo, a década de 1980 é meritória de destaque pela conjugação de dois acontecimentos: (1) o assassinato, em 1983, de Issam Sartawi, um dirigente da Organização de Libertação da Palestina (OLP) pelo grupo de Abu Nidal e (2) o ataque terrorista à Embaixada da Turquia em Lisboa pelo Exército Revolucionário Arménio. Para o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) foi a conjugação destes acontecimentos que “favoreceu criação de um serviço de informações de segurança, em especial para a prevenção do terrorismo” (Marinho e Carneiro, 2018; SIRP, 2015). Atualmente, a influência da ideologia jihadista em Portugal é minoritária: apesar da propaganda do *Daesh* circular em plataformas digitais, os luso-descendentes afiliados radicalizaram-se fora do território. No entanto, desde o 11 de setembro de 2001 (11/9), contabilizam-se 18 vítimas portuguesas em atentados (Marcelino, 2019a).

Se em Portugal não são identificadas atividades relativas ao jihadismo, o mesmo não se verifica quando analisamos a atuação dos grupos de extrema-direita em território nacional, após o 11/9. A EUROPOL nota que, em 2018, os grupos “*Blood and Honour, Portugal Hammer Skins* e Nova Ordem Social continuaram ativos a nível nacional e internacional” (TE-SAT, 2019, p. 61) e a comunicação social tem noticiado várias atividades que denunciam a sua presença no território. Por exemplo, em 2019, foram identificados “pelo menos onze endereços de IP portugueses em base de dados neonazi” (Fernandes, 2019). O último Relatório Anual de Segurança Interna (RASI, 2018) sublinha também que:

“A extrema-direita portuguesa continuou a revelar grande dinamismo (...) nomeadamente do que diz respeito ao combate à imigração, à islamização, ao multiculturalismo e ao marxismo cultural. O setor identitário e neofascista destacou-se (...) num perfeito alinhamento com os congéneres europeus com quem teve contactos frequentes. (...) Continuou a verificar-se uma intensa difusão de propaganda em ambiente virtual, com o objetivo de criar condições favoráveis ao sucesso eleitoral de forças políticas nacionalistas ou populistas em 2019” (RASI, 2018, p. 81)

2.2. A Segurança Nacional e o Terrorismo

“O paradigma antigo de que a defesa de Portugal tinha que ver com a salvaguarda das nossas fronteiras hoje em dia não se compadece com a realidade do mundo contemporâneo”.

João Gomes Cravinho,
Ministro da Defesa Nacional (Diário de Notícias, 2019)

De acordo com o *Global Peace Index* de 2019, elaborado pelo Institute for Economics and Peace (IEP), Portugal posiciona-se em terceiro lugar no *ranking* dos países “mais seguros do mundo”. A nível europeu, posiciona-se em segundo lugar, atrás da Islândia. É reconhecido como um dos mais pacíficos, junto de países como a Irlanda ou a Nova Zelândia, os quais ocupam a primeira e segunda posição no último relatório, respetivamente. Entre 2007 e 2019, apurámos que, no total de países do *ranking*¹³, Portugal consta sempre nos 20 primeiros lugares, tendo ocupado a lista dos primeiros cinco entre 2016 e 2019. A tabela 2 demonstra a evolução dos resultados, em comparação com Espanha, que constitui um parceiro privilegiado em várias dimensões:

- A nível político: as relações bilaterais entre os dois países remontam ao século XIII. Em 1974, Espanha reconhece o novo regime português e em 1978 é ratificado o Tratado de Amizade e Cooperação.
- A nível económico: segundo a AICEP, Espanha é a quinta maior economia no quadro da UE e é “o mais importante parceiro comercial de Portugal (...), o primeiro cliente e fornecedor, representando um quarto das vendas de bens ao exterior e cerca de um terço das compras portuguesas” (AICEP, s/data).
- A nível securitário: é parceiro em vários quadros multilaterais como a UE, OTAN ou ONU e um aliado essencial na área do contraterrorismo nomeadamente através de iniciativas como a Iniciativa 5+5 Defesa¹⁴ ou o G4¹⁵.

13 O *ranking* não tem um número constante de países. Por exemplo, se o relatório de 2007 contou apenas com 121 países, as estatísticas de 2019 contabilizaram 163 Estados.

14 A Iniciativa 5+5 Defesa é um fórum de cooperação do Mediterrâneo que tem como objetivo promover a segurança da região e reforçar a cooperação em temas de interesse comum. Envolve 5 países europeus (Portugal, Espanha, França, Itália e Malta) e 5 países do Norte de África (Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia) que desenvolvem esforços comuns na área do contraterrorismo, da segurança marítima e aviação, ou nos setores dos transportes e energias (SG MAI, 2017).

15 O G4 ou Encontro Ministerial Quadripartido é uma reunião entre Portugal, Espanha, França e Marrocos criada sob iniciativa francesa. Assume-se como um “mecanismo de cooperação reforçada” para o Mediterrâneo que tem como objetivo analisar e discutir assuntos no âmbito das competências dos Ministérios do Interior e Administração Interna, tais como “a gestão de flu-

Tabela 2 – Global Peace Index (2007-2019)

| | PORTUGAL | ESPANHA |
|-------------|----------------|---------|
| | <i>Ranking</i> | |
| 2019 | 3 | 32 |
| 2018 | 4 | 30 |
| 2017 | 3 | 23 |
| 2016 | 5 | 25 |
| 2015 | 11 | 21 |
| 2014 | 18 | 26 |
| 2013 | 18 | 27 |
| 2012 | 16 | 25 |
| 2011 | 17 | 28 |
| 2010 | 13 | 25 |
| 2009 | 14 | 28 |
| 2008 | 7 | 30 |
| 2007 | 9 | 21 |

Apesar de não termos conduzido uma extensa análise sobre este tipo de classificações nem consultado outros dados complementares, é prudente afirmar que estas estatísticas constituem potenciais fontes de atração turística que, a médio/longo prazo, produzem um impacto positivo na economia nacional. É também um dos aspetos que, em conjunto com os fatores sublinhados por Neiva da Cruz, contribui para a segurança portuguesa ao evitar o desenvolvimento de extremismos conducentes à radicalização ou à prática de violência terrorista. No entanto, do ponto de vista securitário, estas afirmações podem gerar efeitos contraproducentes por duas razões. Primeiro, a divulgação destes resultados, aliada à sua intensa promoção, à repercussão a nível internacional e à rápida difusão da informação no mundo atual, podem ser aproveitadas por grupos ou indivíduos com intenções obscuras. Segundo, pode criar um sentimento de proteção ilusória, marginalizando-se potenciais medidas preventivas. Nas palavras do Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho:

“Não podemos imaginar que somos imunes ao flagelo do terrorismo internacional (...). Não temos uma espécie de proteção mágica...” (Diário de Notícias, 2019).

Com estes dados, não se pretende defender que Portugal sobrevaloriza a sua segurança ou argumentar que este tipo de rótulos são nocivos, mas antes alertar que a comunicação deste tipo de notícias deve ser moderada a fim de atenuar os possíveis efeitos contraproducentes.

xos migratórios, a luta contra o tráfico de estupefacientes, a luta contra o terrorismo e a cooperação policial” (SG MAI, 2017).

O conceito de “segurança nacional” inclui duas dimensões, a externa e interna. A “segurança externa”¹⁶ não tem uma definição legal mas pode ser entendida à luz da Lei da Defesa Nacional, Lei n.º 52/2009, porque está direcionada para o combate de ameaças externas. O conceito de “segurança interna”¹⁷ está tipificado na Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN, 2013) é o documento norteador em matéria de segurança e defesa que estabelece os fundamentos de atuação nesse âmbito e as principais ameaças à segurança nacional. O terrorismo é apresentado como uma ameaça global que “pode por diretamente em causa a segurança nacional” porque está exposto às vulnerabilidades de um país democrático inserido no espaço ocidental (CEDN, 2013, p. 22). Em Portugal, a ameaça do terrorismo está tipificada no Código de Processo Penal como um crime, nomeadamente na Lei de Combate ao Terrorismo, Lei n.º 52/2003:

“Constitui um ato terrorista aquele que vise 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, mediante [um conjunto de crimes, designados nas alíneas a) a f)]”.

2.3. O Terrorismo (Jihadista) em Portugal

Segundo os serviços de informações e autoridades governamentais, não são identificadas referências específicas a Portugal, na propaganda de grupos como o Estado Islâmico (SIS, SIRP, 2018). Contudo, desde 2015, encontramos um conjunto de notícias que apontam uma conclusão contrária. Sintetizamos na tabela 3.

16 Segurança Externa: embora não exista uma definição concreta, a segurança externa pode ser entendida à luz do conceito de “defesa nacional” porque diz respeito à salvaguarda dos valores fundamentais, como a independência nacional, a integridade territorial e a proteção da liberdade e segurança das populações contra qualquer ameaça externa. Envolve a participação das Forças Armadas. Art.º 1.º da Lei n.º 52/2009.

17 Segurança Interna: “Actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”. Alínea 1) do Art.º 1.º da Lei n.º 53/2008.

Tabela 3 – Notícias Sobre Possíveis Ataques Terroristas em Portugal

| Ano | Notícias não confirmadas pelas autoridades |
|------|---|
| 2008 | “O jornal espanhol El País avançou hoje [19 de janeiro de 2008] que Portugal é um dos países europeus que os serviços secretos espanhóis consideraram em risco de sofrer um atentado terrorista ligado à deslocação à Europa na próxima semana do presidente do Paquistão, Pervez Musharraf” (Expresso, 2008) |
| 2015 | Referência ao <i>al-Andalus</i> como uma terra “nem espanhola nem portuguesa, mas sim muçulmana” (Diário de Notícias, 2015a). Publicação de um mapa do califado demonstrando pretensões de se “expandir à Península Ibérica até 2020” (Diário de Notícias, 2015b). |
| 2016 | “Hoje foi Bruxelas e o seu aeroporto, amanhã pode ser Portugal e a Hungria” (Marcelino, 2016a; Franco, 2016). “Em fevereiro [de 2016], um jihadista de cara tapada fez uma ameaça direta aos ‘portugueses e espanhóis’ e à ‘Península Ibérica’. As autoridades têm razões para acreditar de que se tratava do luso-descendente Steve Duarte, que faz parte do departamento [dos] media da organização.” (Franco, 2016) Em 2016, “as autoridades espanholas alertaram para a possibilidade do [<i>Daesh</i>] lançar ataques a partir da Líbia contra a Península Ibérica” (Lúcio, 2016). |
| 2017 | Referência ao <i>al-Andalus</i> como “terra do califado” (Público, 2017). As fotos do futebolista Cristiano Ronaldo ou do Presidente Marcelo Rebelo de Sousa parecem ter sido usadas em vídeos de propaganda do ISIS (Jornal de Notícias, 2017). Em 2017, aquando da visita do Papa a Portugal, um marroquino, casado com uma bombeira portuguesa, foi acusado de tentar preparar um atentado em Fátima: “O indivíduo, que já estava a ser vigiado, fez várias compras suspeitas de nitratos, substância usada para bombas artesanais. E convenceu a mulher (...) a tentar infiltrar-se na ambulância que esteve sempre nas proximidades do Papa – o que não conseguiu” ¹⁸ (SOL, 2017). |
| 2018 | A propósito do campeonato mundial de futebol, o <i>Daesh</i> lançou uma “campanha” na qual ameaçava decapitar Cristiano Ronaldo, Lionel Messi ou Neymar (Visão, 2018). |

Fonte: informações recolhidas em *open source*, através da consulta *online* de notícias da comunicação social portuguesa, em sites do Expresso, Diário de Notícias, Jornal de Notícias, SOL, Revista Sábado ou Visão.

Reservamos dúvidas quanto a estas notícias porque não foram confirmadas pelas autoridades. A ausência de confirmação oficial, no entanto, não invalida a suposta veracidade. Ainda assim, apesar destas referências, o ponto central é o de que não são identificadas referências específicas a Portugal ou, pelo menos, aquelas que são

¹⁸ “Este não foi o primeiro atentado falhado contra um Papa em Fátima. A 12 de maio de 1982, o sacerdote espanhol Juan Fernandez Krohn deslocou-se ao santuário com a intenção de ferir João Paulo II com um punhal durante a procissão de velas. As agressões [foram] apenas verbais” (SOL, 2017).

feitas são no quadro da Península Ibérica. Por exemplo, em relação à comparação com o atentado em Bruxelas (2016), “o SIS e a PJ avaliaram a situação e, em conjunto com congéneres europeus e norte-americanos, concluíram que não se tratava de uma ameaça concreta ao país, mas uma forma do Estado Islâmico [afirmar que pode chegar] a qualquer ponto do globo” (Marcelino, 2016a). Leonel de Carvalho do Gabinete Coordenador de Segurança, também sublinha: “Estamos convencidos de que Portugal pode ter sido colocado nesse conjunto de países face à sua continuidade geográfica com Espanha e não por a ameaça ter como alvo directo Portugal” (Expresso, 2008).

Contudo, Portugal não é imune à ameaça do terrorismo. Estando enquadrado no espaço europeu, enfrenta riscos similares. Nas palavras da Secretária-Geral do SIRP, Embaixadora Maria da Graça Mira Gomes:

“Portugal não está imune a nenhum risco ou ameaça, seja qual for a sua origem ou natureza. Na Europa, assistimos a fatores de desagregação em expansão, desde os movimentos antieuropeístas e antissistema, à reemergência de populistas e extremistas violentos e a potenciais agentes terroristas” (Público, 2019).

Por isso, a ameaça terrorista em Portugal é atualmente classificada em grau moderado, isto é, no nível 4, numa escala em que o 1 é o mais grave e o 5 o mais ligeiro¹⁹. Os Serviços de Informações (SIS, 2018) e o Ministério da Administração Interna (MAI) (RASI, 2018) salientam que existe a possibilidade de o território nacional ser usado para diversos fins como:

1. Plataforma de trânsito: segundo a EUROPOL, entre janeiro de 2013 e novembro de 2017, “Portugal serviu de plataforma de trânsito a doze combatentes terroristas estrangeiros, provenientes de países como a França, Polónia, Rússia, Marrocos ou o Reino Unido” (TE-SAT, 2018, p. 27).

Nuno Ribeiro, jornalista do *Público*, explica que o recurso a Lisboa como plataforma de trânsito está relacionado com os voos de ligação direta das

19 De acordo com a Secretária-geral do Sistema de Segurança Interna (SII), Procuradora-Geral-Adjunta Helena Fazenda – em declarações prestadas e transcritas para a dissertação de mestrado de João Abrantes (2018) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra –, o SII “não prevê níveis de alerta contra atentados terroristas como parece acontecer noutros Estados-membros da União europeia. Em termos de planeamento, vigora o que se designam “Estados de Segurança” a que correspondem diferentes “graus de segurança” das instalações, unidades e órgãos das Forças e Serviços de Segurança (FSS). Os “Estados de Segurança” variam de ALFA (menos grave) a DELTA (mais grave) implicando a adoção de um conjunto vasto de medidas pelas FSS, incluindo diferentes graus de prontidão operacional dos seus meios. A declaração de um determinado Estado de Segurança decorre, sempre, da avaliação do grau de ameaça (de 5, reduzido a 1, imediato) a realizar pelo SIS, com a colaboração do SIED [Serviço de Informações Estratégicas de Defesa] e dos órgãos de informações das FSS”. (Abrantes, 2018, p. 72).

companhias turcas para Istambul. Isto deve-se ao facto da Turquia constituir uma das vias de entrada de jihadistas europeus na Síria: “O ‘acompanhamento’ da rota portuguesa já levou os turcos a impedirem a entrada de europeus oriundos de Lisboa no seu território, alegando irregularidades nos vistos ou nos procedimentos administrativos” (Ribeiro, 2014b). Em 2017, as autoridades portuguesas reiteraram o aeroporto da Portela como uma possível via de saída para as zonas de conflito, especialmente para a Síria e o Iraque, e alertaram também para a utilização do aeroporto do Porto para o mesmo propósito, também através das ligações à capital turca (TE-SAT, 2017, p. 13).

2. Apoio logístico: das informações consultadas em *open source*, disponibilizadas pelo SIRP ou MAI, não é claro determinar em que consiste esta finalidade, mas o RASI de 2017 menciona especificamente que o apoio logístico poderá ser utilizado para o recrutamento de indivíduos, apesar do mesmo se efetuar, sobretudo, pelos meios digitais.
3. Recrutamento: não existem indivíduos radicalizados em território nacional. Todavia, é possível identificar vários jovens luso-descendentes que se juntaram ao *Daesh* e afiliados, cuja biografia e processo de radicalização estão explicados nas obras jornalísticas, “Os combatentes Portugueses do Estado Islâmico: quem são, o que querem e no que acreditam” de Hugo Franco e Raquel Moleiro (2015), e em “Os Jihadistas Portugueses” de Nuno Tiago Pinto (2015). A maioria é proveniente da zona de Sintra e pertence à “Célula de Leyton” porque a sua radicalização ocorreu em Inglaterra.²⁰

Por estes motivos, o SIRP refere que, em Portugal, permanece uma atuação moderada face à ameaça terrorista, não estando à margem do *Daesh*. O RASI de 2017 também reitera a mesma preocupação sublinhando que “não existe imunidade no que ao terrorismo atual diz respeito, pelo que o país enfrenta riscos potenciais semelhantes àqueles que impendem sobre os países europeus” (RASI, 2017, p. 70). Como mitigar estes riscos?

20 Grupo constituído por seis jovens portugueses, provenientes do concelho de Sintra que se radicalizaram em Inglaterra, na zona de Leyton. Cinco dos seis estão dados como mortos: Nero Saraiva; Sandro “Funa” Monteiro (2014); Sadjo Turé (2015); irmãos Celso e Edgar Costa (2018) e Fábio Poças (2018).

2.4. *Contraterrorismo em Portugal*

“Temos de estar muito vigilantes nos diferentes domínios, como a defesa, segurança interna, regulação dos fluxos de pessoas que regressam, saem ou que visitam Portugal. Em todos esses domínios, o país está preparado para responder a esta que é a principal ameaça à segurança do mundo: terrorismo transnacional”.

Augusto Santos Silva, Ministro dos Negócios Estrangeiros (Agência Lusa, 2018).

Anteriormente, vimos como é que a União Europeia encara a ameaça terrorista. Em matéria de luta contra o terrorismo, as iniciativas remontam a 1976, ao grupo TREVI, mas é sobretudo na sequência dos atentados de Madrid e Londres que a UE reforça a legislação e são adotadas várias práticas securitárias. Do conjunto de legislação implementada, destaca-se a Estratégia Antiterrorista da UE (2005) e a Estratégia da UE de Combate contra a Radicalização e Recrutamento para o Terrorismo (2005). E em Portugal, como caracterizar o combate contra o terrorismo?

Segundo o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), para Portugal “o terrorismo global moderno é uma das ameaças mais sérias à segurança e estabilidade mundiais” (MNE, s.d.). O combate contra o terrorismo em Portugal assenta numa abordagem multilateral, ou seja, é desenvolvido e praticado em linha com as orientações das Nações e União Europeia, ancorado nas regras do Direito Internacional. Atualmente, Portugal é país signatário de 17 “instrumentos jurídicos internacionais relativos ao terrorismo (de um total de 19)”²¹ tendo sido, de acordo com a EURO-POL, um dos primeiros países na União Europeia a adotar legislação específica em matéria de combate ao terrorismo, ainda antes da adoção da Decisão Quadro da União Europeia em 2002 (TE-SAT, 2007). Em linha com os principais vetores da sua política externa – europeu, atlântico e lusófono – e no âmbito particular da segurança e defesa, Portugal age no quadro das alianças firmadas, destacando-se a sua participação no Conselho da Europa²²; nas Nações Unidas; na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) ou na OTAN, da qual é membro fundador em 1949.

De acordo com o Ministério da Defesa Nacional, Portugal está presente em vários teatros operacionais, tendo investido, em 2019, uma verba de 65 milhões de euros

21 Esclarece o MNE que “os restantes dois instrumentos (Convenção para a repressão de atos ilícitos relacionados com a Aviação Civil Internacional e Protocolo Adicional à Convenção para a repressão da apreensão ilícita de aeronaves) estão em processo de ratificação.”

22 “Portugal é parte de um vasto número de Convenções do Conselho da Europa, estando o Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa sobre a Prevenção do Terrorismo, assinado a 15 de março de 2016, em fase final do processo de ratificação” (MNE, s.d.)

para as forças nacionais destacadas. No que diz respeito às despesas para o combate contra terrorismo, o governo gastou mais de 3 milhões por ano entre 2004 e 2016 e, nesse período, a ameaça teve um impacto de 33 milhões no PIB português, segundo conclusões do Parlamento Europeu em 2018 (Franco, 2018).

A par dos quadros multilaterais, Portugal mantém estreitas ligações com vários países na luta contra o extremismo e o terrorismo. No âmbito bilateral, sublinha-se a cooperação com os EUA através, por exemplo, da participação portuguesa no Grupo de Trabalho sobre Combatentes Terroristas Estrangeiros da Coligação Internacional contra o ISIS/*Daesh* a qual, desde 2014, congrega mais de 81 países e privilegia uma abordagem multifacetada e de longo prazo para o seu enfraquecimento.

As Forças e Serviços de Segurança, designados na Lei de Segurança Interna, Art.º 25.º, são os atores na linha da frente no combate ao terrorismo, como é o caso da Polícia de Segurança Pública (PSP), Polícia Judiciária (PJ) ou do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Destaca-se também os Serviços de Informações pelo seu papel de deteção e prevenção. A nível nacional, encontramos um conjunto de instrumentos que, direta e indiretamente, contribuem para a segurança nacional e estão orientados para a prevenção e combate do terrorismo (tabela 4).

Tabela 4 – Principais Instrumentos de Contraterrorismo em Portugal

| Ano | Instrumento |
|------|---|
| 2002 | Plano Bioterrorismo |
| 2003 | Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003) |
| 2008 | Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008) |
| 2009 | Lei de Defesa Nacional (Lei n.º 52/2009) |
| 2013 | Conceito Estratégico de Defesa Nacional |
| 2015 | Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo |
| 2017 | Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo |
| | Resolução da Assembleia da República para a implementação de planos em falta da Estratégia Nacional |
| 2019 | Estratégia Nacional de Segurança no Ciberespaço 2019-2023 |

Do conjunto dos instrumentos apresentados, salienta-se a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo pois representa um compromisso de coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais, a fim de prevenir e combater a ameaça do terrorismo. Seguindo o modelo das congéneres europeias, como é o caso da Estratégia CONTEST do Reino Unido (última versão em 2018) ou à semelhança da Estratégia Antiterrorista da União Europeia, a Estratégia portuguesa é norteada por

cinco vetores: (1) Detetar; (2) Prevenir; (3) Proteger; (4) Perseguir e (5) Responder. Porém, existem ainda um conjunto de desafios que podem constituir um obstáculo à segurança nacional:

1. Gestão de uma ameaça difusa e imprevisível: o terrorismo tem um carácter clandestino, difuso e imprevisível, apoiando-se nas redes digitais para a mobilização de indivíduos. Após o 11/9, os grupos terroristas apoiam-se em redes internacionais e no apelo aos “lobos solitários” – indivíduos que atuam de forma isolada, sem quaisquer ligações diretas ou indiretas a grupos terroristas.
2. Desafios de coordenação entre Forças e Serviços de Segurança e partilha de informações: este desafio é continuamente enfatizado nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI). Portugal deve continuar a orientar os esforços nacionais no sentido de reforçar a partilha de informações entre todas as unidades que concorrem para a proteção do país, fortalecendo também a cooperação com as congéneres europeias. Neste âmbito, sublinhamos as palavras de Nuno Severiano Teixeira, ex-Ministro da Defesa Nacional e ex-Ministro da Administração Interna: a resposta contra uma ameaça transnacional como o terrorismo “só pode ser o reforço da cooperação internacional. É preciso passar do ‘paradigma de secretismo’, típico da guerra fria e ameaças de natureza nacional, para o ‘paradigma de partilha’, essencial em caso de ameaças transnacionais” (Marcelino, 2016b).
3. Gestão de situações de instabilidade em áreas próximas: é necessário ter em conta a área regional em que Portugal se insere e os seus espaços de interesse estratégico. Situações de instabilidade nos vizinhos próximos podem condicionar, a médio-longo prazo, a segurança nacional. O eventual risco de conflitualidade nas áreas visadas pelo *Daesh* para a edificação do califado (como o Magrebe) ou a instabilidade no Médio Oriente justificam a necessidade do estudo de temáticas como o terrorismo em Portugal.

De acordo com o CEDN (2013) e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Magrebe é visto como uma região prioritária para a política externa portuguesa e um espaço de interesse estratégico relevante para a segurança nacional, não só pela proximidade territorial, relações económicas ou culturais, mas também pela dependência energética e os cenários de conflito presentes. A região do Médio Oriente é encarada por Portugal como uma área essencial e um parceiro privilegiado.

Em ambas as regiões, Portugal valoriza o aprofundamento das relações bilaterais e privilegia a participação em quadros multilaterais como as Nações Unidas, a União Europeia, Liga dos Estados Árabes (LEA), o Diálogo do Mediterrâneo ou a Iniciativa de Cooperação de Istambul, para a construção

de políticas equilibradas e inclusivas na preservação dos direitos humanos e luta contra os extremismos ou o terrorismo.

4. Aprovação e desenvolvimento dos planos indicados na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo: A Estratégia Nacional de 2015 menciona seis planos que, até à data (2019), ainda não foram aprovados ou desenvolvidos (tabela 5).

Tabela 5 – Planos Designados na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

| | |
|--------------------|--|
| Adotar | Plano de Ação de Prevenção da Radicalização do Recrutamento para o Terrorismo |
| | Plano de Articulação Operacional (medidas de coordenação e interoperabilidade entre FSS) |
| Desenvolver | Plano de Ação para a Proteção e Aumento da Resiliência das Infraestruturas Críticas |
| | Plano para a Proteção das Comunidades Portuguesas e Interesses Nacionais no Exterior |
| Atualizar | Plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS |
| | Plano de Ação Nacional contra Ataques Nucleares, Biológicos, Químicos e Radiológico |

Como vimos, Portugal aprovou um Plano de Bioterrorismo em 2002. Contudo, é apenas em 2015 que aprova a “Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo”, na qual menciona a necessidade de “manter atualizado” o “Plano de Ação Nacional contra Ataques Nucleares, Biológicos, Químicos e Radiológicos”. Face a esta situação, questionamos:

1. Porquê a elaboração de dois planos da mesma natureza? Julgando apenas pela designação, o Plano de Ação Nacional tem um âmbito mais abrangente que o Plano de Bioterrorismo. Mas, se de acordo com o RASI de 2002, a ameaça premente em contexto europeu dizia respeito a ataques provenientes de armas de destruição maciça (ADM) – nucleares, biológicas, químicas e radiológicas – e a prioridade em matéria de recolha de informação foi centrada nesse tipo de ameaças, por que é que o governo lançou um Plano especificamente direcionado a ataques biológicos e não aprovou o Plano de Ação Nacional? Desde quando está previsto a sua implementação?
 - a. Ainda assim, salienta-se que, mesmo na ausência do Plano de Ação Nacional, o Exército Português, em conjunto com diversas autoridades estatais, conduz anualmente o exercício “CELULEX”: um simulacro destinado a treinar a “Força do Exército – Elemento de Defesa Biológico, Químico e Radiológico” no âmbito do combate às ADM, a fim de testar as suas capa-

idades na resposta a incidentes no território nacional. O exercício deste ano, em 2019, foi realizado no mês de outubro e contou com a participação e cooperação de várias entidades, entre os quais a Guarda Nacional Republicana (GNR), os Bombeiros ou a Direcção-Geral de Saúde (DGS) (SIC Notícias, 2019; Exército, s.d.).

2. Porquê a prioridade do Plano de Bioterrorismo sobre a Estratégia Nacional? O Plano de Bioterrorismo não deveria ser uma parte integrante da Estratégia? Não temos informações suficientes que nos permitem responder com acuidade a estas questões. Observando o panorama europeu, colocamos duas hipóteses explicativas, não mutuamente exclusivas. Primeiro, Portugal agiu de forma reativa e preemptiva – contra uma ameaça iminente ou próxima – e não preventiva – contra uma ameaça não iminente e a longo prazo. Enquadrar a resposta face ao contexto regional é relevante, mas é necessário privilegiar uma abordagem preventiva e antecipatória, evitando alarmismos desnecessários. A preferência por uma abordagem mais imediata, “em cima do acontecimento”, comporta o risco de marginalizar informação relevante. Segundo, a implementação destes planos foi também motivada por possíveis dificuldades políticas e jurídicas.

3. O Regresso dos Combatentes Estrangeiros à Europa

A libertação das cidades de Mossul, no Iraque, e Raqqa, na Síria, em julho e outubro de 2017, respetivamente, marcaram a “queda” territorial do *Daesh* (RTP, 2017b). Dois anos depois, em outubro de 2019, a Casa Branca noticia ao mundo que Ibrahim al-Badri, o líder do grupo terrorista mais conhecido por Abu Bakr al-Baghdadi, suicidou-se durante uma operação militar das forças norte-americanas no nordeste da Síria, vitimando consigo os seus três filhos.

O último líder do Estado Islâmico foi um dos homens mais procurados pelos serviços de informações desde o nascimento do *Daesh*, em 2014. Desde então, a notícia sobre a sua morte foi veiculada diversas vezes nos meios de comunicação social, tendo sido frequentemente desmentida²³. A confirmação da alegada morte surge no dia 27 de outubro de 2019 através de uma declaração do presidente norte-americano, Donald Trump, que considerou al-Baghdadi como um “homem depravado e doente” e que “morreu como um cão e um covarde” (Ensor e Allen, 2019).

Tal como reiterado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, a vitória militar sobre o *Daesh* não atenuou o perigo da ameaça do terrorismo e não eliminou as razões para a expansão do grupo. Pelo contrário, a destruição territo-

²³ Por exemplo, em junho de 2017, a sua morte foi reclamada por oficiais russos a propósito de um ataque aéreo soviético na Síria, mas revelou-se uma falsa suspeita pois, em agosto de 2018, al-Baghdadi apareceria numa mensagem de propaganda (BBC, 2019; Middle East Eye, 2019).

rial do califado, aliada à morte de al-Baghdadi – que, à data de novembro de 2019, já tem um sucessor²⁴ –, constitui apenas uma das dimensões do jogo contraterro-rista, existindo ainda outras dimensões por combater, como a ideologia subjacente. É através da propaganda difundida que o *Daesh* adquire resiliência enquanto grupo terrorista. Adam Deen, um ex-extremista do grupo terrorista al-Muhajiroun²⁵, identifica várias fases na evolução do extremismo islamista e argumenta que “está a evoluir para a sua fase mais perigosa”, designada meta-*ji*had, a qual que se caracteriza por uma “híper luta ideológica”, potenciada pelo uso intensivo da internet (Deen, 2017).

Por todo o mundo, o *Daesh* possui não só diversos seguidores da ideologia jihadista – prontos a atuar em seu nome quer nos seus países ou nos teatros de conflitos proeminentes – mas também grupos afiliados em vários continentes, “incluindo aqueles no Egito, nas Filipinas e no Afeganistão, que continuam ativos” (Rigdon, Wyatt e Leigh, 2017).

3.1. Quem São os Combatentes Terroristas Estrangeiros e Por Que É Que Voltam?

A definição sobre quem são os combatentes terroristas estrangeiros não é consensual. A Resolução 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas apresenta a seguinte definição:

“Individuals who travel or attempt to travel to a State, other than their States of residence or nationality, (...) for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training (...)” (UNSCR, 2014, p. 4-5).

Para Lang e Al Wari (2016), o fenómeno tem sido um aspeto central do jihadismo: a sua origem remonta às décadas de 1980 e 1990 com o fluxo de indivíduos para o Afeganistão, a Bósnia, Chechénia ou Paquistão. O que é inovador é o volume de indivíduos que rumaram à Síria e no Iraque, que foi sem precedentes (RAN, 2017; CTED, 2016). Na tabela 6, sintetizamos o panorama geral da problemática.

24 Abu Ibrahim al-Hashemi al-Qurayshi, também conhecido como Abdullah Qardash ou Kardesh, é apontado como o líder sucessor de al-Baghdadi. De nascença, o seu nome é Muhammad al-Mawla e é conhecido como o “Professor” “por ter, alegadamente, trabalhado na criação das linhas de organização do grupo jihadista” (Orton, 2019; TSE, 2019).

25 Grupo fundado em 1980 por Omar Bakri Muhammed, um clérigo extremista, e Anjem Choudary, um advogado britânico que se tornou pregador e é atualmente uma das vozes mais ativas do Islão radical no Reino Unido. A organização é vista como uma rede que espelha uma versão extremista do Islão e apela a um Reino Unido governado à luz da *sharia* (Dodwell e Gierson, 2016). Adam Deen trabalha atualmente na organização Quilliam International em conjunto com outros ex-extremistas, como Maajid Nawaz, e académicos na luta contra o extremismo violento, em particular o jihadista.

Tabela 6 – Combatentes Terroristas Estrangeiros (Estatísticas)

| | |
|----------------------|---|
| 2011-2016 | A nível global: mais de 42.000 partiram para a Síria e Iraque. Ex.: Rússia: 3.417; Arábia Saudita: 3.244; Jordânia: 3.000; Tunísia: 2.926; Marrocos: 1.660; EUA: 129 (Barret, 2017). Europa: mais de 5.000 indivíduos partiram da UE (RAN, 2017). Ex.: França: 1.910; Turquia: 1.500; Alemanha: 915 (Barret, 2017). 2015: pico da mobilização. 2016: estabilização significativa do fluxo. |
| Final de 2017 | Decréscimo do número de partidas de nacionais europeus. “Retornados” (<i>returnees</i>) são um problema crescente. Europa: regresso de ≈1.500 indivíduos (TE-SAT, 2018). |
| 2018- | Os retornados são a principal preocupação europeia: quem são? quais os motivos do seu regresso? por que é que são uma potencial ameaça e como contê-la? |

Da mesma forma que não existe um único perfil de terrorista, também não existe um perfil de “retornado” (*returnee*). Distinguem-se diferentes tipos e, por isso, diferentes motivos que variam também consoante o sexo. Especialistas e serviços de informações têm apontado diversos motivos que variam entre a intenção (explícita ou não) de perpetrar um novo ataque; a desilusão e o remorso; a pressão familiar e a atuação das forças de segurança; razões de saúde ou a captura e extradição para a UE. Contudo este é um assunto longe de ser controverso. A RAN e a EURO-POL diferenciam duas gerações de retornados.

O primeiro grupo de “retornados”, “a primeira geração”, é constituído por indivíduos maioritariamente do sexo masculino, tendo regressado à Europa por se “sentirem desiludidos com a situação no califado” (TE-SAT, 2017, p. 14) ou por “razões humanitárias” (RAN, 2017). São considerados indivíduos menos violentos.

O segundo grupo de “retornados”, “a segunda geração” – a atual – tem uma caracterização mais diversa a nível de motivações, sendo difícil determinar a razão do seu regresso à Europa. Considera-se que pertencem a uma geração mais violenta e comprometida com a ideologia. Julga-se que terão fugido do califado por meios evasivos – o *Daesh* tem colocado diversos obstáculos à saída dos combatentes terroristas através do aumento da vigilância ou de ameaças de morte –, e voltam no intuito de perpetrar ataques na Europa.

3.2. Por Que É Que Constituem Uma Ameaça?

A comunidade internacional espera que estes combatentes retornem aos seus países de origem, sobretudo aos Estados-membros da União Europeia, e é aí que reside a potencial ameaça à segurança europeia. O *The Wall Street Journal* (2017) revela que, por exemplo, já regressaram 900 combatentes jihadistas à Turquia, 800

à Tunísia, 760 à Arábia Saudita e 400 à Rússia. Aqueles que vêm para a Europa regressam sobretudo para a “Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Finlândia, Holanda, Suécia e Reino Unido” (RAN, 2017, p. 15). A RAN (2017) nota ainda que é esperado um aumento, lento, mas gradual, do número de “retornados”, estando previsto o regresso de 1.200 a 3.000 indivíduos aos países da UE.

Os “retornados” estão no centro das preocupações europeias e representam uma potencial ameaça porque detêm um conjunto de capacidades que podem ser replicadas e utilizadas para múltiplos fins. Ao nível das capacidades, revela-se o treino militar; a experiência de utilização com armas e explosivos; a experiência de combate ou as ligações com várias redes terroristas internacionais (TE-SAT, 2017, p. 14).

Estas capacidades podem ser replicadas para a perpetração de novos ataques; recrutamento e radicalização de outros ou apoio logístico na viagem para zonas de conflitos. O perigo é ainda potenciado pelo “tempo” de doutrinação ou de envolvimento no grupo e pela “Perturbação do Pós-Stress Traumático”²⁶, que muitos experienciam após o regresso, porque pode favorecer os extremismos e a violência. Em suma, o risco está na possibilidade de se tornarem terroristas ativos em território europeu (RAN, 2017; AIVD, 2017; TE-SAT, 2017). O que fazer aos que regressam?

3.3. O Repatriamento de Combatentes Terroristas Estrangeiros e Familiares

3.3.1. O Repatriamento na União Europeia

Na literatura académica, o debate sobre o repatriamento de combatentes terroristas estrangeiros e familiares – mulheres e crianças, filhas de jihadistas –, é conhecido pela dicotomia *repatriate or reject* e, pelo menos desde 2018, tem sido uma questão muito debatida nas instâncias internacionais pois coloca vários desafios ao nível diplomático e de segurança dado que, como explicámos, os motivos para o retorno são incertos. Os familiares podem ter sido doutrinados e ter ligações a determinadas redes terroristas. Por isso, não há consenso entre os Estados-membros da União Europeia sobre o que fazer a estes indivíduos. O número de mulheres e crianças à espera de um julgamento são preocupantes, estando milhares retidos em campos curdos em condições deploráveis. Segundo o *Diário de Notícias*, as esta-

26 Distúrbio psíquico que pode ocorrer após a vivência de um evento traumático ou de choque, como a morte (ou ameaça de); o testemunho de violência ou a ameaça à integridade física. Pode ocorrer em qualquer idade e a “a gravidade, duração e proximidade da exposição de um indivíduo ao evento traumático são os fatores mais importantes que determinam a probabilidade [do seu] desenvolvimento” (PSIMEDI, s.d.).

tísticas mais recentes apontam “para cerca de 12.000 indivíduos – 4.000 mulheres e 8.000 crianças, de origem europeia, retidas só no campo curdo de al-Hol no nordeste da Síria” (Marcelino, 2019c).

Países como a Espanha, Reino Unido, França e a Alemanha têm tomado diversas medidas relativas ao repatriamento porém, variam desde a aceitação de algumas mulheres e filhos (Alemanha, França, Espanha), à criação de leis para retirar a nacionalidade aos cidadãos que se juntem a grupos terroristas (Alemanha) (Público, 2019). No que respeita aos combatentes, muitos são presos ou detidos e outros são encaminhados para centros ou programas de “desradicalização²⁷” (RAN, 2017).

3.3.2. O Repatriamento em Portugal

“Se me aceitarem... Mas ouvi dizer que não têm levado as pessoas de volta. Se me aceitarem, estou disposta a ir. Caso não me aceitem tenho de ver como viver nesta situação”

Ângela Barreto (Expresso, 2019).

À semelhança dos países europeus, o problema central para o governo português, é o seu regresso e possível repatriamento de jihadistas sobreviventes, suas mulheres e filhos. As informações sobre o número de combatentes e familiares são diversas. Sintetizamos na tabela 7.

27 Trata-se de um processo cognitivo; ao abandono de determinada visão radical por parte de um indivíduo já radicalizado. Conceito usado em alternância com o de *disengagement*, mas, em rigor, são processos diferentes (ICSR, 2012; Schmid, 2013). O *disengagement* diz respeito um efeito comportamental. É o processo de abandono de uma determinada organização terrorista, nem sempre coincidente com o processo de desradicalização nível ideológico (Schmid, 2013; ICSR, 2008).

Tabela 7 – Combatentes Terroristas Portugueses e Familiares

| Data de publicação | Informação disponibilizada |
|------------------------|---|
| 15 de abril de 2018 | Serviços de informações “acreditam que, nos próximos meses, cheguem a Portugal mais de 20 mulheres e filhos de jihadistas portugueses ou luso-descendentes. Várias fontes contactadas apontam para a existência de 10 a 20 crianças, filhas de jihadistas com raiz portuguesa” (Franco, 2018b) |
| 1 de outubro de 2018 | <i>Jornal i</i> (2018) cita a revista <i>Sábado</i> : “Existem cerca de 18 crianças, filhas de jihadistas portugueses, na região do conflito na Síria e no Iraque”. |
| 5 de abril de 2019 | <i>Público</i> (2019). “As autoridades portuguesas identificaram no final de março três mulheres e cerca de 20 crianças de ascendência portuguesa em três campos de detenção na Síria, destinados a famílias de jihadista”. |
| 6 de abril de 2019 | “Estão neste momento identificadas, em campos de refugiados na Síria, três mulheres de jihadistas portugueses e cerca de 20 menores” (Marcelino, 2019b). |
| 10 de abril de 2019 | <i>Expresso</i> . “A filha de Ângela (...) era uma das 20 crianças de ascendência portuguesa que se encontram retidas em campos destinados a famílias de jihadistas e controlados por forças curdas” |
| 7 de setembro de 2019 | <p>“Além dos seis de Leyton, haverá cerca de uma dezena de luso-descendentes com as suas famílias, filhos de imigrantes portugueses, com dupla nacionalidade, cujo repatriamento está também em aberto”.</p> <p>“Em relação a existir algum pedido da família em Portugal de Nero Saraiva para os seus filhos e mulheres serem repatriados, o MNE sublinha que “não foram feitas quaisquer diligências junto dos serviços” daquele ministério. Há, no entanto, conforme o DN já noticiou, um caso diferente. O pai dos irmãos Celso e Edgar Costa, mortos em combate, já pediu há mais de um ano para acolher as noras e os netos, continuando sem saber de nada”.</p> <p>“As autoridades portuguesas já têm, pelo menos, pedidos de três famílias por decidir: dos irmãos Costa, de Ângela e de Steve Duarte”.</p> <p>(Marcelino, 2019b)</p> |
| 18 de novembro de 2019 | “A Turquia está a deportar para a Europa antigos combatentes do chamado Estado Islâmico que estão em prisões turcas. O governo não tem informação de que haja portugueses ou luso-descendentes entre eles, mas diz estar preparado para o risco” (Alexandre, 2019) |

Face ao panorama apresentado, colocamos a questão: deve o governo português acolher mulheres e filhos de jihadistas, detentores de cidadania portuguesa, no território nacional? A posição oficial do governo português face ao repatriamento de combatentes e familiares é contida, em linha com a maioria dos Estados-membros da União Europeia. O governo sublinha que é um assunto sensível a nível de segurança nacional e reitera que se trata de uma questão reservada, cuja resposta deve ser analisada consoante cada caso. Na tabela 8 sintetizamos os prós e contras do repatriamento.

Tabela 8 – Prós e Contras do Repatriamento de Jihadistas e Familiares

| SIM | NÃO |
|---|---|
| Combatentes e familiares devem ser julgados no país de origem. Os culpados devem ser presos. | Combatentes e familiares devem ser julgados no país onde cometeram os atos ilegais. |
| Razões legais . Estados têm a obrigação de proteger <i>qualquer</i> cidadão, independentemente da situação em que se encontram. O Estado não tem de suportar todos os custos do retorno, podendo utilizar outros fundos (i.e. ONU e UE). | Estados devem apoiar apenas quem foi “forçado” a entrar no conflito. Qualquer cidadão que declare guerra à sua pátria e se junte a um grupo terrorista deve perder a nacionalidade. |
| Razões legais e humanitárias . As crianças devem ser repatriadas e apoiadas porque são inocentes. | A entrada de menores deve ser facilitada mas os Estados devem ter atenção a uma possível doutrinação . |
| Maior controlo e segurança . Diminui a capacidade de infiltração e vulnerabilidade do Estado. | |
| Todos devem ser sujeitos a uma análise de avaliação de risco | |

Fonte: elaborada a partir de Luís Tomé e Filipe Pathé Duarte no jornal *Expresso* (6.04.2019) e Sparks (2019).

O caso da luso-descendente Ângela Barreto, a viúva do afiliado ao *Daesh*, Fábio Poças, ilustra a complexidade da problemática a nível nacional.²⁸

O CASO DE ÂNGELA BARRETO²⁹

- Luso-descendente, 24/25 anos (1995-). Natural da Holanda (Haia), filha de pais portugueses que nasceram na cidade de Abrantes, distrito de Santarém.
- Possui dupla nacionalidade: holandesa e portuguesa.
- Conheceu Fábio Poças (1992-2018) através das redes sociais.
- **2014:** em agosto, Ângela Barreto, na altura, com 19 anos, parte da Holanda rumo à Síria para se casar com Fábio Poças, com quem teve dois filhos: um menino (dois anos, em 2019) e uma menina de três, já falecida (ver abaixo).
- **Dezembro de 2016:** autoridades holandesas emitem um mandato de captura. Ângela Barreto é acusada de, em 2015, ter incentivado três menores a juntarem-se ao califado, através da internet.

²⁸ Fábio Poças é um dos portugueses que se juntou às fileiras do Estado Islâmico e que se radicalizou na Inglaterra. Partiu de Londres para a Síria em 2013 e era conhecido no califado como Abdu Rahman Al Andalus. Em outubro de 2014, Poças “prometia voltar à Europa com a bandeira negra do Estado Islâmico ‘numa mão e a arma na outra’ e ‘devolver a honra’ ao solo do Al Andalus, que dizia estar a ser ‘destruído por Cavaco Silva’” (Marcelino, 2019b). Não há confirmações oficiais da sua morte, mas presume-se que terá ocorrido em combate, em 2018.

²⁹ Informações recolhidas em *open source*, através da consulta de notícias da comunicação social portuguesa, em jornais como o *Expresso*, *Público*, *Diário de Notícias*, *SOL*, *Jornal i* ou *Revista Sábado*.

- **Março de 2019:** no final do mês, é colocada no campo curdo al-Hol (Público, 2019). Porém as informações não são claras porque, por exemplo, as notícias referem que a jovem, em abril, já estaria a viver no campo de Baghouz.
- **Abril de 2019:** filha de três anos é dada como morta na sequência de um bombardeamento no último reduto do *Daesh*, a cidade de Baghouz. A criança terá sido atingida por estilhaços e ficou internada no hospital Al Hayat, na Síria, e terá resistido apenas dez dias.
- **Setembro de 2019:** Ângela Barreto vive no campo curdo de al-Hol. É a atual mulher de Nero Saraiva, o suposto único sobrevivente dos jihadistas portugueses pertencentes à “célula de Leyton” que, segundo informações reveladas pela agência curda ANF, era considerado “um dos jihadistas mais perigosos do mundo”, sendo conhecido como o “chefe do ISIS de Londres e comandante dos terroristas estrangeiros” (SOL, 2019). Em entrevista à agência, Saraiva diz-se arrependido de se ter juntado ao *Daesh* mas não demonstra vontade em abandonar o grupo ou de voltar para Portugal.

Em entrevista à TSE, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, explicou que a questão do repatriamento comporta duas dimensões, uma securitária, sobre a qual não prestou declarações, e uma jurídica relativa a quem julgar e quais os tribunais adequados para o efeito (Alexandre, 2019). Tal como a tabela demonstra e o caso de Ângela Barreto denota, o repatriamento é um assunto complexo porque obriga a equacionar duas lógicas aparentemente conflituosas: a da obrigação de proteção consular; e a da segurança nacional porque podem constituir uma ameaça e porque Portugal tem obrigações em termos de política externa, seja a nível multilateral, no âmbito da União Europeia ou Nações Unidas, ou bilateral, enquanto aliado dos EUA e membro da Coligação Internacional conta o *Daesh*. A questão sobre o acolhimento de menores é mais complexa:

“Permanecem em campos de detenção filhos de cidadãos de origem europeia, de ex-combatentes (...). Entre elas, algumas poderão ter pais ou mães portuguesas. (...) Elas não escolheram, nasceram durante a ascensão, o domínio e o declínio da organização terrorista DAESH, foram transformadas em danos colaterais de uma guerra a que são alheias e a violência”. Embaixadora Maria da Graça Mira Gomes, Secretária-Geral do SIRP (SIS, 2019, p.3)

Tal como a passagem acima demonstra, se é certo que não “escolheram” estar envolvidos no conflito, há o risco de doutrinação e treino, pelo que constitui um fator de ponderação adicional para as forças e serviços de segurança. Por exemplo, o filho de Ângela Barreto terá aparecido com o pai, Fábio Poças, num dos primeiros vídeos de propaganda do *Daesh*. Os Serviços de Informações têm reiterado uma linha narrativa em concordância com a União Europeia face ao contraterrorismo: nas palavras da Secretária-Geral, deve apostar na defesa e reforço de uma “aborda-

gem interdisciplinar, uma rede que possibilite a efetiva articulação entre os diversos atores – *intelligence*, diplomacia, investigação criminal, justiça, segurança, saúde e saúde mental, educação, segurança social, habitação”, quer em matéria de contra-terrorismo ou no combate contra a radicalização ideológica (SIS, 2019, p.3). Em 2018, em declarações à *Sábado*, Neiva da Cruz e o diretor da Polícia Judiciária reforçaram também a necessidade de apostar numa abordagem “integrada, multidisciplinar, flexível, de natureza transversal” e enfatizaram o papel da sociedade civil e da comunidade islâmica no país na prevenção dos extremismos (Pinto, 2018). Em última instância, para o governo português, o debate sobre os combatentes terroristas estrangeiros e do repatriamento deve ser abordada à luz das normas internacionais, cumprindo os vetores que orientam a abordagem das Nações Unidas e da União Europeia: apostar em medidas preventivas, securitárias e de reintegração, assentes numa análise rigorosa e contextualizada do risco, caso a caso, planeada a longo prazo e baseada no respeito dos Direitos Humanos.

4. Conclusão

Este artigo analisa a forma como a ameaça do terrorismo é definida no quadro da União Europeia e em Portugal. Apresentamos três notas conclusivas.

Primeiro, a principal ameaça securitária percecionada pelos governos europeus é o terrorismo de matriz jihadista, porém a maioria dos ataques na União Europeia provém do tipo etno-nacionalista e separatista. Porém, é o retorno dos combatentes terroristas estrangeiros provenientes da Síria e do Iraque (jihadistas) que está no centro das preocupações. Por isso, apesar da aposta numa abordagem holística, o combate contra o terrorismo na UE é especialmente centrado no jihadismo, acabando por ofuscar os esforços para conter outros tipos de terrorismo: a Europa tem assistido ao crescimento de extremismos políticos, sobretudo aliados à extrema-direita que, ao fazerem uso de um discurso xenófobo, islamofóbico e anti-imigração, são potencialmente desestabilizadores da sua segurança, favorecendo a violência.

Segundo, em Portugal a ameaça terrorista permanece em grau moderado. O combate ao terrorismo é enquadrado numa abordagem multilateral, isto é, segue as orientações da ONU e UE, mas o país não é imune à ameaça. Os desafios de coordenação, os planos por aprovar, a possibilidade de servir como plataforma de trânsito para recrutamento ou as situações de instabilidade em áreas visadas pelo *Daesh* como o Magrebe e o Médio Oriente – encaradas por Portugal como espaços de interesse estratégico – minam a sua estabilidade securitária a médio-longo prazo. Para minorizar estes riscos, é fundamental apostar numa cultura estratégica adaptada às dinâmicas da realidade contemporânea transnacional, fomentado a cooperação entre Forças e Serviços de Segurança e congéneres europeus, tanto no âmbito operacional como o da partilha de informações.

- BBC, 2019. Who was Abu Bakr al-Baghdadi? *BBC News* [em linha]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50200392> (Consultado a 27.10.2019).
- Carrapiço, H., 2005. As fragilidades da União Europeia face ao terrorismo. *Relações Internacionais*, N.º 6, pp. 127-142. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r6/RI6_HCarrapico.pdf (Consultado a 2.11.2019).
- CEDN, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Ministério da Defesa Nacional. XXI Governo de Portugal. Disponível em: https://www.defesa.pt/documents/20130405_cm_cedn.pdf (Consultado a 18.11.2019).
- CIA, 2019. *World Factbook: Portugal*. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/po.html> (Consultado a 24.11.2019).
- Costa, S., 2006. O Islão em Portugal. Em Maria do Céu Pinto, coord., *O Islão na Europa*. Lisboa: Prefácio, pp. 155-174.
- CTED, 2005. *Frequently asked questions about UN efforts to combat terrorism*. Counter-Terrorism Executive Directorate (CTED). United Nations Department of Public Information. Disponível em: http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/CTED_FAQs.pdf (Consultado a 23.11.2019).
- Deen, A, 2017. The Emergence of Meta-Jihad: Why Defeating ISIS Won't End The Plague of Terrorism. *The Huffington Post* [em linha]. Disponível em: http://www.huffingtonpost.co.uk/adam-deen/the-emergence-of-metajiha_b_16383496.html (Consultado a 22.10.2019).
- Defesa Nacional, 2014. Iniciativa 5+5 Defesa. *Ministério da Defesa Nacional* [em linha]. Disponível em: <https://www.defesa.pt/Paginas/iniciativacincomaisincodefesareuneemgranda.aspx> (Consultado a 2.11.2019).
- Diário de Notícias, 2019. Entrevista a João Gomes Cravinho: “Os nossos militares lá fora são considerados dos melhores, chamam-lhes Ronaldos”. *Diário de Notícias* [em linha], 14 de setembro. Disponível em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/14-set-2019/interior/os-nossos-militares-la-fora-sao-considerados-dos-melhores-chamam-lhes-ronaldos-11298367.html> (Consultado a 15.10.2019).
- Diário de Notícias, 2015a. Estado Islâmico ameaça atacar Roma e Península Ibérica. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/interior/estado-islamico-ameaca-atacar-roma-e-peninsula-iberica-4891548.html> (Consultado a 15.10.2019).
- Diário de Notícias, 2015b. Estado Islâmico prevê controlar Portugal e Espanha até 2020. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/globo/interior/estado-islamico-preve-controlar-portugal-e-espanha-ate-2020-4723321.html> (Consultado a 15.10.2019).
- Diário de Notícias, 2008. 11 de março: o ataque terrorista em Madrid. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/dossiers/mundo/11-de-marco/noticias/interior/11-de-marco-o-ataque-terrorista-em-madrid-1034585.html> (Consultado a 22.10.2019).

- Dodwell, B., Milton, D. e Ressler, D., 2016. *Then and Now: Comparing the Flow of Foreign Fighters to AQI and the Islamic State*. Combating Terrorism Center at West Point, United States Military Academy. Disponível em: <https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2016/12/Then-and-Now.pdf> (Consultado a 16.11.2019).
- Ensor, J. e Allen, N., 2019. Isil leader Abu Bakr al-Baghdadi 'died like a dog and cowards' in US special forces raid, says Donald Trump. *The Telegraph* [em linha]. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/10/27/chief-abu-bakr-al-baghdadi-reportedly-killed-us-forces/> (Consultado a 27.10.2019).
- EUR-Lex, 2008. *Decisão-Quadro que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0919&from=PT> (Consultado a 3.02.2019).
- EUR-Lex, 2002. *Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo, 2002/475/JAI*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT> (Consultado a 24.11.2019).
- Euronews, 2017. Madrid presta homenagem às vítimas dos atentados de 11 de março de 2004. *Euronews* [em linha]. Disponível em: <http://pt.euronews.com/2017/03/11/espanha-madrid-presta-homenagem-as-vitimas-dos-atentados-de-11-de-marco-de-2004> (Consultado a 29.11.2019).
- EUROPOL, s.d. Europol Information System (EIS). Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-information-system> (Consultado a 27.02.19).
- Exército, s.d. O que fazemos – Treino Operacional: CELULEX. Disponível em: <https://www.exercito.pt/pt/o-que-fazemos/treino-operacional-e-operacoes/treino-operacional/CELULEX> (Consultado a 19.10.2019).
- Expresso, 2019. Jiadista portuguesa: “Se me aceitaram, estou disposta a ir para Portugal”. *Expresso* [em linha]. Disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/2019-04-10-Jiadista-portuguesa-Se-me-aceitarem-estou-disposta-a-ir-para-Portugal> (Consultado a 16.11.2019).
- Expresso, 2008. Risco de ameaça terrorista em Portugal. *Expresso* [em linha]. Disponível em: <https://expresso.pt/actualidade/risco-de-atentado-terrorista-em-portugal=f220704> (Consultado a 17.11.2019).
- Fernandes, R., 2019. Rede neonazi desmantelada tinha ligações a Mário Machado. *Público* [em linha]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/11/28/mundo/noticia/neonazis-criam-formar-dar-treino-militar-ligados-mario-machado-1895428> (Consultado a 28.11.2019).
- Ferreira, L., 2015. Entrevista a Rui Machete: “O terrorismo não entra na Europa através de massas. Entra através de indivíduos que se radicalizam cá”. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/globo/o-terrorismo-nao-entra-na-europa-atraves-de-massas-entra-atraves-de-individuos-que-se-radicalizam-ca-4774193.html> (Consultado a 19.11.2019).
-

- Franco, H., 2018a. Terrorismo custa três milhões de euros por ano em Portugal. *Expresso* [em linha]. Disponível em: <https://expresso.sapo.pt/sociedade/2018-10-11-Terrorismo-custa-tres-milhoes-de-euros-por-ano-em-Portugal#gs.rNrGVPw> (Consultado a 13.10.2019).
- Franco, H., 2018b. SIS. Secretas admitem regresso a Portugal de mais de 20 mulheres e filhos jihadistas. *Expresso* [em linha]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/politica/2018-04-15-SIS.-Secretas-admitem-regresso-a-Portugal-de-mais-de-20-mulheres-e-filhos-de-jihadistas#gs.wuUBrGE> (Consultado a 15.10.2019).
- Franco, H., 2016. Portugal e Hungria alvo de ameaça directa do Daesh. *Expresso* [em linha]. Disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/2016-03-31-Portugal-e-Hungria-alvo-de-ameaca-direta-do-Daesh> (Consultado a 17.11.2019).
- Gallie, W., 1956. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56(1), pp. 167-198. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4544562> (Consultado a 7.11.2019).
- IEP, s.d. *Global Peace Index*. Vision of Humanity. Institute for Economics & Peace (IEP). Disponível em: <http://visionofhumanity.org/reports/> (Consultado a 10.11.2019).
- Jornal de Notícias, 2017. Cristiano Ronaldo usado em propaganda do Estado Islâmico. *Jornal de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.jn.pt/mundo/interior/cristiano-ronaldo-e-o-novo-alvo-do-estado-islamico-8882611.html> (Consultado a 17.10.2019).
- Jornal i, 2018. Estado Islâmico. Revelada identidade de uma das mulheres de Fábio Poças. *Jornal i* [em linha]. Disponível em: <https://ionline.sapo.pt/artigo/628210/estado-islamico-revelada-identidade-de-uma-das-mulheres-de-fabio-pocas?seccao=Portugal> (Consultado a 16.11.2019).
- Khosrokhavar, F., 2006. Terrorism in Europe. Em Hamilton, D., ed., *Terrorism and International Relations*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 23-37.
- King, M. e Taylor, D., 2011. The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence. *Terrorism and Political Violence* [em linha], 23(4), pp. 602-622. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/232843750_The_Radicalization_of_Homegrown_Jihadists_A_Review_of_Theoretical_Models_and_Social_Psychological_Evidence (Consultado a 3.11.2019).
- Krieger, J., 2013. Terrorism. Em Krieger, J., ed., *The Oxford Companion to Comparative Studies*, Vol. 2. Oxford University Press, pp. 435-438.
- Lang, H. e Al Wari, M., 2016. *The Flow of Foreign Fighters to the Islamic State: Assessing the Challenge and the Response*. Washington: Center for American Progress. Disponível em: https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2016/03/17132821/Foreign_Fighters-report.pdf (Consultado a 3.11.2019).
- Lopes, J., 2018. O Terrorismo, os *Mass Media* e a Securitização. Em, *III Seminário IDN Jovem*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 59-87. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_30.pdf

- Lúcio, S., 2016. Daesh pode atacar Península Ibérica a partir da Líbia. *Sábado* [em linha]. Disponível em: <https://www.sabado.pt/mundo/europa/detalhe/daesh-pode-atacar-peninsula-iberica-a-partir-da-libia> (Consultado a 20.09.19).
- Marcelino, V., 2016b. Entrevista a Nuno Severiano Teixeira: “Não mudaram os valores fundamentais das sociedades livres”. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/nao-mudaram-os-valores-fundamentais-das-sociedades-livres-5494767.html> (Consultado a 19.11.2019).
- Marcelino, V., 2019a. Terrorismo. 18 portugueses já foram vítimas de atentados desde 2001. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/terrorismo-18-portugueses-ja-foram-vitimas-de-atentados-10819452.html> (Consultado a 2.12.2019).
- Marcelino, V., 2019b. Só um dos jihadistas portugueses estará vivo. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/06-abr-2019/so-um-dos-jihadistas-portugueses-estara-ainda-vivo-10765935.html> (Consultado a 18.11.2019).
- Marcelino, V., 2019c. As crianças do ‘califado’ e o ‘plano avestruz’ do Governo português. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/pais/interior/as-criancas-do-califado-e-o-plano-avestruz-do-governo-portugues-11267518.html> (Consultado a 10.09.2019).
- Marcelino, V., 2016. Marcelo usado em vídeo de propaganda do Daesh. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/marcelo-usado-em-video-de-propaganda-do-daesh-5434743.html> (Consultado a 19.10.2019).
- Marinho, A. e Carneiro, M., 2018. *Portugal à Lei da Bala: Terrorismo e Violência Política no século XX*. Lisboa: Temas e Debates/Círculo de Leitores.
- Martins, R., 2010. *Acerca de «Terrorismo» e de «Terrorismos»*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Disponível em: http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_1.pdf (Consultado a 21.11.2019).
- Middle East Eye, 2019. Abu Bakr al-Baghdadi: The ‘loner’ who became leader of Islamic State. *Middle East Eye* [em linha]. Disponível em: <https://www.middleeasteye.net/news/abu-bakr-al-baghdadi-loner-who-became-leader-islamic-state> (Consultado a 27.10.2019).
- MNE, s.d. Política Externa: Temas Multilaterais – Matérias Transnacionais – Terrorismo. Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Disponível em Portal Diplomático: <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-multilaterais/materias-transnacionais#terrorismo> (Consultado a 17.10.2019).
- Morais, A., 2017. Europol tem hoje o nome de nove mil suspeitos de terrorismo. *Diário de Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/interior/europol-tem-hoje-o-nome-de-nove-mil-suspeitos-de-terrorismo-5766246.html> (Consultado a 27.10.2019).
- NATO, 2016. *NATO’s military concept for defence against terrorism*. North Atlantic Treaty Organisation. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm (Consultado a 11.10.2019).
-

- Noivo, D., 2010. *Jihadism in Portugal: Grasping a Nebulous Reality*. Real Instituto Elcano. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari113-2010 (Consultado a 21.11.2019).
- ONU, 2004. *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats Challenges and Change. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf (Consultado a 15.11.2019).
- Orton, K., 2019. Who is the New Leader of the Islamic State? *European Eye on Radicalisation* [em linha]. Disponível em: <https://eeradicalization.com/who-is-the-new-leader-of-the-islamic-state/> (Consultado a 9.11.2019).
- Pinto, N., 2018. Quem são as mulheres e os filhos dos filhos portugueses da jihad. *Sábado* [em linha]. Disponível em: <https://www.sabado.pt/portugal/seguranca/detalhe/quem-sao-as-mulheres-e-os-filhos-dos-portugueses-da-jihad> (Consultado a 24.11.2019).
- Público, 2019. Filha de jihadistas portugueses morre em hospital na Síria. *Público* [em linha]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/04/05/mundo/noticia/filha-jihadistas-portugueses-morre-hospital-siria-1868260> (Consultado a 20.11.2019).
- Público, 2017. Daesh ameaça Península Ibérica no primeiro vídeo em castelhano. *Público* [em linha]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/08/24/mundo/noticia/daesh-ameaca-peninsula-iberica-no-primeiro-video-em-castelhano-1783299> (Consultado a 18.09.2019).
- RAN, 2017. *Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families*. Radicalisation Awareness Network (RAN). Centre of Excellence. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_en.pdf (Consultado a 3.11.2019).
- Rapoport, D., 2004. The Four Waves of Modern Terrorism. Em Cronin, A. e Ludes, J., eds., *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington: Georgetown University Press, pp. 46-73.
- Reis, B. C., 2016. Terrorismo Transnacional e a Ameaça ao Flanco Sul da NATO: O Caso do Daesh. *Nação e Defesa*, N.º 143, pp. 43-58.
- Renard, T., 2017. Terrorism and Counterterrorism in Continental Europe. Em Jacinta Carroll, ed., *Counterterrorism Yearbook 2017*. Australian Strategic Policy Institute (ASPI), Counter-Terrorism Policy Center (CTPC), pp. 75-86. Disponível em: <https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/ASPI-Counterterrorism-YB2017.pdf?iEqgIINWOoXdFfmP0XXGwNdTrZscztzu> (Consultado a 7.11.2019).
- Ribeiro, N., 2014a. Atentados de 11 de março em Madrid planeados três anos antes no Paquistão. *Público* [em linha]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2014/03/11/mundo/noticia/atentados-de-11-de-marco-em-madrid-planeados-no-paquistao-em-finais-de-2001-1627764> (Consultado a 14.10.2019).
- Ribeiro, N., 2014b. Morto primeiro jihadista português na Síria. *Público* [em linha]. Disponível em: <https://www.publico.pt/2014/11/06/politica/noticia/primeira-baixa-entre-os-jihadistas-portugueses-que-combatem-na-siria-1675427> (Consultado a 31.10.2019).

- Rigdon, R., Wyatt, T. e Leigh, K., 2017. How Islamic State's Caliphate Crumbled. *The Wall Street Journal*. Disponível em: <https://www.wsj.com/graphics/fall-of-isis/?mod=e2fb> (Consultado a 27.10.2019).
- Schmid, A., 2013. *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. International Center for Counter-Terrorism (ICCT). Disponível em: <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-Executive-Summary-March-2013.pdf> (Consultado a 26.10.2019).
- SG MAI, 2017. *Cooperação no Mediterrâneo Ocidental*. Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna. Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/RelacoesInternacionais/OrganizacoesMultilaterais/CoopMediterraneoOciden/Paginas/default.aspx> (Consultado a 2.11.2019).
- SIC Notícias, 2019a. "Original é a Cultura – Ser Português". *SIC Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://sicnoticias.pt/programas/original-e-a-cultura/2019-11-16-Original-e-a-Cultura---Ser-Portugues> (Consultado a 17.11.2019).
- SIC Notícias, 2019b. Exército realiza simulacro de reação a ameaças biológicas, químicas e radiológicas. *SIC Notícias* [em linha]. Disponível em: <https://sicnoticias.pt/pais/2019-10-18-Exercito-realiza-simulacro-de-reacao-a-ameacas-biologicas-quimicas-e-radiologicas> (Consultado a 19.10.2019).
- SIRP, 2015. *O ano em revista: 2015*. Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP). Disponível em: https://www.sirp.pt/assets/files/pdf/Relatorio_anual_2015.pdf (Consultado a 27.10.2019).
- SIS, 2018. *A ameaça terrorista na Europa e em Portugal*. Sistema de Informações de Segurança (SIS), Sistema de Informações da República Portuguesa. Disponível em: <https://www.sis.pt/pagina/61/ameaca-terrorista-na-europa-e-em-portugal> (Consultado a 10.10.2019).
- SOL, 2019. Português que se juntou ao Daesh diz estar arrependido. *SOL* [em linha]. Disponível em: <https://sol.sapo.pt/artigo/672535/portugu-s-que-se-juntou-ao-daesh-diz-estar-arrependido-video-> (Consultado a 27.09.2019).
- SOL, 2017. Marroquino planeou atentado em Fátima durante a visita do Papa. *SOL* [em linha]. Disponível em: <https://sol.sapo.pt/artigo/573347/marroquino-planeou-atentado-em-fatima-durante-a-visita-do-papa> (Consultado a 22.11.2019).
- Sparks, W., 2019. Should ISIS fighters and families be allowed home? *GZERO* [em linha]. Disponível em: <https://www.gzeromedia.com/should-isis-fighters-and-families-be-allowed-home> (Consultado a 6.12.2019).
- Taarnby, M., 2007. Understanding recruitment of Islamist terrorism in Europe. Em Ranstorp, M., ed., *Mapping Terrorism Research: State of the art, gaps and future direction*. Nova Iorque: Routledge, pp. 164-188.
- TE-SAT, 2007. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*. EUROPOL. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2007-eu-terrorism-situation-trend-report> (Consultado a 16.11.2019).
-

- TE-SAT, 2017. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2017*. EUROPOL. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situationand-trend-report-te-sat-2017> (Consultado a 16.11.2019).
- TE-SAT, 2018. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2018*. EUROPOL. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018> (Consultado a 16.11.2019).
- TE-SAT, 2019. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2019*. EUROPOL. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat> (Consultado a 16.11.2019).
- TSF, 2019. Qardash: o “Professor”, é o novo líder do Estado Islâmico. *TSF* [em linha]. Disponível em: <https://www.tsf.pt/mundo/qardash-o-professor-e-o-novo-lider-do-estado-islamico-11456549.html> (Consultado a 19.11.2019).
- UNSC, 2014. S/RES/2178. Foreign Terrorist Fighters. United Nations Security Council (UNSC). Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/2178\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2178(2014)) (Consultado a 25.09.2019).
- Veldhuis, T. e Staun, J., 2009. *Islamist Radicalization: A Root Cause Model*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Disponível em: http://www.diis.dk/files/media/publications/import/islamist_radicalisation.veldhuis_and_staun.pdf (Consultado a 27.10.2019).
- Visão, 2018. Estado Islâmico ameaça decapitar Cristiano Ronaldo e Messi. *Visão* [em linha]. Disponível em: <http://visao.sapo.pt/actualidade/mundo/2018-05-17-Estado-Islamico-ameaca-decapitar-Cristiano-Ronaldo-e-Messi> (Consultado a 25.09.2019).

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

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

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

| | | | |
|------|-----|--------|--|
| 2018 | 149 | | Europe and Refugees |
| | 150 | | European Defence |
| | 151 | | Geopolítica Aplicada |
| 2019 | 152 | | Terrorismo e Violência Política |
| | 153 | Agosto | Segurança Energética e Economia do Gás |

Política Editorial

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

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

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

Editorial Policy

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

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

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

NORMAS DE COLABORAÇÃO

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

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

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

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

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

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

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

COLLABORATION RULES

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

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

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

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

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

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

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



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

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

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

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

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

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

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

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
ids.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

EXTRA DOSSIÊ

SOFIA MARTINS GERALDES A ESTRATÉGIA DE CIBERSEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA: CATASTROFISTA, REALISTA E/OU OTIMISTA? JOANA ARAÚJO LOPES DEFINIÇÃO E RESPOSTA AO TERRORISMO NA UE E EM PORTUGAL: O QUE FAZER DAS MULHERES E CRIANÇAS AFILIADAS AO *DAESH*?

