

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

PENSAR A SEGURANÇA E A DEFESA EUROPEIA

ATAS DO SEMINÁRIO
09 DE MAIO DE 2019

Coordenador

Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)
Outubro de 2019

Os **Cadernos do IUM** têm como principal objetivo divulgar os resultados da investigação desenvolvida no/sob a égide IUM, autonomamente ou em parcerias, que não tenha dimensão para ser publicada em livro. A sua publicação não deverá ter uma periodicidade definida. Contudo, deverão ser publicados, pelo menos, seis números anualmente. Os temas devem estar em consonância com as linhas de investigação prioritárias do CIDIUM. Devem ser publicados em papel e eletronicamente no sítio do IUM. Consideram-se como objeto de publicação pelos Cadernos do IUM:

- Trabalhos de investigação dos investigadores do CIDIUM ou de outros investigadores nacionais ou estrangeiros;
- Trabalhos de investigação individual ou de grupo de reconhecida qualidade, efetuados pelos discentes, em particular pelos do CEMC e pelos auditores do CPOG que tenham sido indicados para publicação e que se enquadrem no âmbito das Ciências Militares, da Segurança e Defesa Nacional e Internacional;
- Papers, ensaios e artigos de reflexão produzidos pelos docentes;
- Comunicações de investigadores do IUM efetuadas em eventos científicos (e.g., seminários, conferências, workshops, painéis, mesas redondas), de âmbito nacional ou internacional, em Portugal ou no estrangeiro.

N.ºs Publicados:

1 – Comportamento Humano em Contexto Militar

Subsídio para um Referencial de Competências destinado ao Exercício da Liderança no Contexto das Forças Armadas Portuguesas: Utilização de um “Projeto STAfS” para a configuração do constructo

Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

2 – Entre a República e a Grande Guerra: Breves abordagens às instituições militares portuguesas

Coordenador: Major de Infantaria Carlos Afonso

3 – A Abertura da Rota do Ártico (*Northern Passage*). Implicações políticas, diplomáticas comerciais

Coronel Tirocinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão

4 – O Conflito da Síria: as Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança (Comunicações no Âmbito da Conferência Final do I Curso de Pós-Graduação em Globalização Diplomacia e Segurança)

Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Rui Vieira
Professora Doutora Teresa Rodrigues

5 – Os Novos Desafios de Segurança do Norte de África

Coronel Tirocinado Francisco Xavier Ferreira de Sousa

- 6 – Liderança Estratégica e Pensamento Estratégico
Capitão-de-mar-e-guerra Valentim José Pires Antunes Rodrigues
- 7 – Análise Geopolítica e Geoestratégica da Ucrânia
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel Mendes Martins
Tenente-Coronel Navegador António Luís Beja Eugénio
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Tenente-Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 9 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações de Angola. Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate
Coordenadores: Coronel Tirocinado José Luís de Sousa Dias Gonçalves
Tenente-Coronel de Infantaria José Manuel Figueiredo Moreira
- 10 – O Fenómeno dos “*Green-on-Blue Attacks*”. “*Insider Threats*” – Das Causas à Contenção
Major de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 11 – Os Pensadores Militares
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins
Major de Infantaria Carlos Filipe Lobão Dias Afonso
- 12 – *English for Specific Purposes no Instituto Universitário Militar*
Capitão-tenente ST Eling Estela do Carmo Fortunato Magalhães Parreira
- 13 – I Guerra Mundial: das trincheiras ao regresso
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins
Major de Infantaria Fernando César de Oliveira Ribeiro
- 14 – Identificação e caracterização de infraestruturas críticas – uma metodologia
Major de Infantaria Hugo José Duarte Ferreira
- 15 – O DAESH. Dimensão globalização, diplomacia e segurança. Atas do seminário 24 de maio de 2016
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Adalberto José Centenico
Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues
- 16 – Cultura, Comportamento Organizacional e Sensemaking
Coordenadores: Coronel Piloto-Aviador João Paulo Nunes Vicente
Tenente-Coronel Engenheira Aeronáutica Ana Rita Duarte Gomes S. Baltazar
- 17 – Gestão de Infraestruturas Aeronáuticas
Major Engenheira de Aeródromos Adelaide Catarina Gonçalves

- 18 – A Memória da Grande Guerra nas Forças Armadas
Major de Cavalaria Marco António Frontoura Cordeiro
- 19 – Classificação e Análise de Fatores Humanos em Acidentes e Incidentes na Força Aérea
Alferes Piloto-Aviador Ricardo Augusto Baptista Martins
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
Capitão Engenheiro Aeronáutico Bruno António Serrasqueiro Serrano
- 20 – A Aviação Militar Portuguesa nos Céus da Grande Guerra: Realidade e Consequências
Coordenador: Coronel Técnico de Pessoal e Apoio Administrativo
Rui Alberto Gomes Bento Roque
- 21 – Saúde em Contexto Militar (Aeronáutico)
Coordenadoras: Tenente-Coronel Médica Sofia de Jesus de Vidigal e Almada
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
- 22 – *Storm Watching. A New Look at World War One*
Coronel de Infantaria Nuno Correia Neves
- 23 – Justiça Militar: A Rutura de 2004. Atas do Seminário de 03 de março de 2017
Coordenador: Tenente-Coronel de Infantaria Pedro António Marques da Costa
- 24 – Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate - Moçambique 1964-1975
Coordenadores: Coronel Tirocinado de Infantaria Jorge Manuel Barreiro Saramago
Tenente-Coronel de Infantaria Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 25 – A República Popular da China no Mundo Global do Século XXI. Atas do Seminário de 09 de maio de 2017
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues
Tenente-coronel de Infantaria Paraquedista Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 26 – O Processo de Planeamento de Operações na NATO: Dilemas e Desafio
Coordenador: Tenente-coronel de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 27 – Órgãos de Apoio Logístico de Marinhas da OTAN
Coordenador: Capitão-tenente de Administração Naval Duarte M. Henriques da Costa
- 28 – Gestão do Conhecimento em Contexto Militar: O Caso das Forças Armadas Portuguesas
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 29 – A Esquadra de Superfície da Marinha em 2038. Combate de alta Intensidade ou Operações de Segurança Marítima?
Capitão-de-mar-e-guerra Nuno José de Melo Canelas Sobral Domingues

- 30 – Centro de Treino Conjunto e de Simulação das Forças Armadas
Coronel Tirocinado de Transmissões Carlos Jorge de Oliveira Ribeiro
- 31 – Avaliação da Eficácia da Formação em Contexto Militar: Modelos, Processos e Procedimentos
Coordenadores: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro
Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 32 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações da Guiné-Bissau (1963-1974).
Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate
Coordenadores: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago
Tenente-coronel de Administração Domingos Manuel Lameira Lopes
- 33 – O Direito Português do Mar: Perspetivas para o Séc. XXI
Coordenadora: Professora Doutora Marta Chantal Ribeiro
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação (2.ª edição, revista e atualizada)
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 34 – Coreia no Século XXI: Uma península global
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 35 – O “Grande Médio Oriente” Alargado – Volume I
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 36 – O “Grande Médio Oriente” Alargado – Volume II
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 37 – As Forças Armadas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
Coordenador: Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 38 – A Participação do Exército em Forças Nacionais Destacadas: Casos do Kosovo, Afeganistão e República Centro-Africana. Vertente Operacional e Logística
Coordenadores: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago
Major de Material Luís Alves Batista
Major de Transmissões Tiago José Moura da Costa

Como citar esta publicação

Cruz, M. A. F. (Coord.) (2019). *Pensar a Segurança e a Defesa Europeia (Atas de Seminário)*. Cadernos do IUM, 39. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Diretor

Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins

Editor-chefe

Capitão-de-mar-e-guerra João Paulo Ramalho Marreiros

Coordenadora Editorial

Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

Capa – Composição Gráfica

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Secretariado

Soldado Rui Miguel da Silva Porteiro

Propriedade e Edição

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Tel.: (+351) 213 002 100

Fax: (+351) 213 002 162

E-mail: cidium@ium.pt

<https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/publicacoes/as-colecoes>

Pré-Impressão e Acabamento

Sumário Colorido

Rua de Palames, Edifício Caravelas 1º esq.

2970-703 Sesimbra

Tel: (+351) 932 696 712

E-mail: sumariocolorido@gmail.com

ISBN: 978-989-54546-8-6

ISSN: 2183-2129

Depósito Legal: 463337/9

Tiragem: 150 exemplares

© Instituto Universitário Militar, outubro, 2019.

Nota do Editor:

Os textos/conteúdos do presente volume são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA	xiii
PROGRAMA	xxi

ATAS DAS COMUNICAÇÕES

1. SESSÃO DE ABERTURA – 1.ª PARTE	1
2. SESSÃO DE ABERTURA – 2.ª PARTE	5
3. A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE EUROPEIA	9
3.1. A QUESTÃO DA IDENTIDADE EUROPEIA	9
3.2. A EUROPA E O DECLÍNIO DO OCIDENTE	11
3.3. SOBRE O ECLIPSE DA EUROPA	13
3.4. CENÁRIOS PARA A EUROPA	15

PAINEL I – AS MIGRAÇÕES E OS DESAFIOS SECURITÁRIOS PARA A EUROPA

4. NOTA INTRODUTÓRIA AO PAINEL	21
5. TERRORISMO E MIGRAÇÕES NA EUROPA: UM NEXO CAUSAL?	25
5.1. A TESE: HÁ RELAÇÃO ENTRE FLUXOS MIGRATÓRIOS E JIHAD	26
5.2. A ANTÍTESE	28
5.3. A SÍNTESE	30
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32
6. A MIGRAÇÃO ENQUANTO QUESTÃO ESTRATÉGICA	33
7. PERSPETIVA FRONTEX – RESPOSTA OPERACIONAL AOS DESAFIOS MIGRATÓRIOS	39

PAINEL II – A IDENTIDADE DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

8. NOTA INTRODUTÓRIA AO PAINEL	47
9. IDENTIDADE DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

10. A EUROPA DA DEFESA	59
10.1. EUROPA DA DEFESA	59
10.2. A RELAÇÃO ENTRE A NATO E A EUROPA DA DEFESA	62
POSFÁCIO DE COORDENADOR	67
POSFÁCIO DE AUTORES	68

NOTA INTRODUTÓRIA

Marco António Ferreira da Cruz

Tenente-coronel de Infantaria da Guarda Nacional Republicana
Mestre em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM
Instituto Português de Relações Internacionais
cruz.maf@ium.pt

A presente publicação pretende materializar as comunicações que foram realizadas na 2.^a edição do Seminário “Pensar a Segurança e a Defesa Europeia”. Este evento, além de assinalar o dia da Europa (09 de maio), teve como objetivo principal refletir sobre assuntos relacionados com a Segurança e Defesa da União Europeia (UE), das suas instituições e Estados-membros.

Ao longo do Seminário, procurámos identificar e caracterizar o que, em termos teóricos, é definido como a identidade europeia. O debate em torno desta questão tem sido, em regra, associado à necessidade de uma maior integração de determinadas matérias nas instituições europeias, ao alargamento da UE a outros estados e ao aprofundamento da ligação entre os Estados-membros (Schilde, 2014, p. 650).

O conceito de identidade tem sido estudado por diferentes correntes teóricas, com destaque para a sociologia e a antropologia, às quais se juntam a ciência política e as relações internacionais. Dadas estas diferentes abordagens, e tendo em conta a sua ambiguidade, o conceito permanece ainda em aberto, podendo significar muito, quando entendido em sentido forte, e muito pouco, quando entendido em sentido fraco (Brubaker & Cooper, 2000, p. 1).

Em termos concetuais, a identidade resulta de um processo de autoidentificação de um grupo, mais ou menos extenso, com base em determinadas características, que outros grupos não possuem. Deste modo, apenas faz sentido falar em identidade de uma pessoa, de um grupo, de uma comunidade, quando comparado com “outro”. Dos diversos elementos que ajudam a explicar o conceito de identidade, importa destacar quatro ideias principais, e que nos ajudam a enquadrar as intervenções nos diferentes painéis do Seminário. A primeira, diz respeito ao papel que as ameaças (externas) têm na construção e no reforço da identidade, ou seja, tal como foi identificado por Waever (1996), existe uma interdependência entre as ameaças e o ‘nós’ (entendendo-se este como o que é comum e que define o que somos). Em segundo lugar, a identidade não estática, imutável ou substancial, mas constitui sempre um elemento que acompanha o fluxo do tempo, que está sempre em mudança. Nessa perspetiva, a construção

da identidade está num permanente processo de transformação e adaptação ao longo do tempo (Wodak, Cillia, Rudolf, Reisigl, Martin, & Liebhart, Karin, 2009, p. 11), permanecendo, por isso, incompleta e em constante processo de (re)formação (Hall, 1996, p. 608). Em terceiro, as identidades são representações partilhadas pelo coletivo, sendo refletidas no debate público, em símbolos políticos, crenças e memórias coletivas, compartilhadas pela maioria dos membros do grupo (Checkel & Katzenstein, 2009, p. 4). Por último, uma entidade pode ter múltiplas identidades sociais (Risse, 2003, p. 2), ou seja, que cada indivíduo é o resultado de diferentes identidades.

Em termos europeus, foi na Declaração da Cimeira de Copenhaga, em 1973 (14 de dezembro), que os Estados-membros (na altura apenas nove) falaram pela primeira vez sobre a identidade europeia, numa referência à “variedade de culturas no âmbito da mesma civilização europeia, o apego a valores e princípios comuns, a afinidade entre concepções de vida, a consciência de possuir em comum interesses específicos e a determinação em participar na construção da Europa, dando à identidade europeia um carácter original e um dinamismo próprio”. O pressuposto subjacente na declaração é o de que os fatores culturais comuns e os interesses políticos são as fundações de uma identidade comum, que os distingue de outros países e regiões do mundo (Chopin, 2018, p. 5). A identidade europeia inclui, por isso, várias dicotomias tais como: nós/eles, europeus/não-europeus, o cristianismo/islamismo (Ivic, 2018, p. 19), ou seja, o confronto permanente que justifica a existência dessa mesma identidade.

Apesar de poderem ser encontrados fatores comuns que ligam os diferentes Estados-membros, a UE é caracterizada por uma grande diversidade cultural, havendo necessidade de ser estabelecida uma relação entre a identidade europeia e as diferentes identidades nacionais – enquanto forma mais relevante das identidades coletivas. Por não ser reconhecida incompatibilidade entre as duas identidades, a política europeia não exige uma substituição da identidade nacional pela identidade europeia, defendendo um modelo em que ambas as identidades (nacionais e europeias) coexistem e se complementam. Dito de outra forma, um aumento na identidade europeia não diminui necessariamente a lealdade nacional, podendo ambas existir simultaneamente (Risse, 2003, p. 4). Em termos sociológicos, existe, no entanto, uma hierarquização da importância e/ou relevância de cada uma das identidades, que se manifesta na lealdade que é atribuída por cada indivíduo aos estados nacionais e às instituições europeias (supranacionais). Por regra, uma identidade europeia continua a estar subordinada à identidade nacional, em situações em que as duas identidades estão em conflito, resultando numa barreira para o aprofundamento da integração na UE (Bellow, 2010).

A questão da identidade surge no Tratado de Maastricht (1992) intimamente ligada à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), referindo-se, pela primeira vez, à “afirmação da sua identidade [Europeia] na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum”. Na projeção da identidade em termos internacionais, a UE é reconhecida mais pelo poder das suas normas - poder normativo, do que pelo seu poder militar. Esta é uma realidade empírica constatável nas operações e missões de gestão de crises, em que o instrumento militar tem uma expressão mais limitada, em comparação com a grande panóplia de argumentos civis. A identidade de segurança e de defesa da UE, tal como a própria identidade europeia, é estruturada com base no respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem.

Tendo por base este quadro teórico, o Seminário procurou discutir, num primeiro momento, a construção da identidade europeia. Na sessão de abertura, a Secretária de Estado da Defesa Nacional, Professora Doutora Ana Santos Pinto, destacou dois elementos, de ordem política, que ajudam a explicar os avanços e recuos dessa construção: o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, em 1954, e a criação do mercado comum. No atinente à identidade de segurança e defesa, sublinhou que, apesar de ainda não estar consolidada, nos últimos três anos foram realizados avanços significativos, com destaque para criação:

- Da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO);
- Do Fundo Europeu de Defesa;
- Da Análise Anual Coordenada de Defesa (CARD);
- Do reforço da capacidade Militar de Planeamento e de Condução de Operações e missões de Gestão de Crises.

Para o Tenente-general Rafael Martins, a construção de uma identidade europeia encontra nas divergências entre os Estados-membros a sua principal limitação, elemento esse que tem impedido um maior aprofundamento da integração europeia em algumas áreas, em particular no âmbito da segurança e da defesa. Apesar destas dificuldades, e em face dos inúmeros desafios securitários, a exemplo da questão das migrações, foram identificadas pelo Tenente-general Rafael Martins programas e estruturas desenvolvidas pelas instituições europeias que têm contribuído para aumentar a capacidade de resposta europeia.

Para o Dr. Luís Amado, a questão da identidade europeia constitui uma referência fundamental para percebermos a própria construção da UE. Porém, tal como sublinhou durante a sua intervenção, esta identidade deve ter em conta a relação com as identidades dos Estados-membros, que nalguns casos se encontra

em profunda crise, criando assim grandes desafios nos domínios da segurança e da soberania. Afirmando que “vivemos num tempo em que as identidades dominam uma boa parte da agenda política e alguns dos acontecimentos mais difíceis com que temos que lidar na vida das nossas comunidades”, o autor destacou ainda a importância que o reforço da identidade europeia tem para o aumento das capacidades da UE e, conseqüentemente, para o relacionamento com outras potências. A profunda crise que atinge atualmente a UE, de ordem económica, financeira, social e política, reduz a capacidade de intervenção europeia no atual sistema internacional, marcado pelo «regresso da política das grandes potências», e pela mudança do conceito estratégico dessas potências, designadamente da China, da Rússia e dos EUA.

No final da intervenção foram identificados três cenários para a Europa, um que é marcado pela desintegração, outro por um aprofundamento da integração, através de uma organização do tipo federalista, e o último, um “cenário mais benigno”, marcado pela “evolução adaptativa” da UE à nova realidade geopolítica mundial, em que a consciência e o poder europeu podem contribuir para a resolução de riscos e ameaças à escala global, a exemplo das alterações climáticas. Enquanto o primeiro é pouco provável de acontecer, representando a abertura de novas fraturas entre as potências europeias e até um novo conflito, o segundo é irrealista, uma vez que a construção de uma “soberania europeia” é de difícil concretização. Para o Dr. Luís Amado o terceiro cenário é o que melhor serve o poder normativo da UE, podendo inclusivamente servir como “referência e um modelo para o mundo”.

O primeiro painel do Seminário teve como objetivo identificar possíveis desafios securitários para a Europa decorrentes das migrações. Moderado pelo Jornalista e Escritor António Mateus, que identificou na abertura diferentes questões relativamente à capacidade de controlo nas entradas dos países que são vítimas de diferentes práticas criminais, este painel contou com a intervenção do Professor Doutor Felipe Pathé Duarte, do Dr. Carlos Matos Moreira, da Dra. Lara Alegria Ribeiro e da Professora Doutora Susana Sousa Ferreira.

O Professor Doutor Felipe Pathé Duarte procurou identificar os elementos teóricos e concetuais que permitiram avaliar sobre a existência, ou não, de um nexos causal entre os fluxos migratórios e o terrorismo jihadista. Como “tese”, sustentou haver uma relação estreita entre estes dois fenómenos, tendo por base a identificação de quatro vetores que permitem essa mesma confirmação, entre eles o regresso dos combatentes estrangeiros através dos fluxos migratórios. Como “antítese” levantou algumas hipóteses que põem em causa essa ligação, designadamente pelo facto do interesse estratégico do terrorismo não usar as

rotas seguidas pelos migrantes, as quais não são para os terroristas nem eficientes, nem fiáveis. Na síntese que apresentou e que encerrou a sua intervenção, o autor sublinhou que os dados e as análises estatísticas disponíveis, não são suficientes para comprovar umnexo causal entre os dois fenómenos, concluindo que “a relação entre migrações e terrorismo jihadista na Europa parece ser mais percecionada e desejada que efetiva”.

Nas duas intervenções seguintes, foram apresentadas perspetivas distintas relativamente à migração. Partindo de uma perspetiva estratégica, o Dr. Carlos Matos Moreira identificou os recursos e projetos disponibilizados pela UE para controlar as diferentes rotas de migrantes, sobretudo as que têm origem no continente africano. Dadas as atuais funções, enquanto representante de Portugal na Agência da Guarda Europeia de Fronteira e Costeira (FRONTEX), identificou os pilares principais da estratégia desta agência para as migrações, designadamente:

- Combater as causas da migração irregular;
- Reforço da gestão das fronteiras;
- Proteção e asilo;
- Migração legal e integração.

Focando de igual modo a FRONTEX, a Dra. Lara Alegria Ribeiro expôs, numa perspetiva operacional, como é feita a reação da Agência a estes fluxos migratórios. Sublinhando que a Europa não estava preparada para acolher o elevado número de migrantes que, em plena crise, chegaram à fronteira externa da UE, mencionou as principais medidas que foram implementadas para controlar pessoas que pretendem entrar no espaço europeu. Dessas medidas devem ser destacadas: o reforço da vigilância e monitorização constante; a criação de alertas, com o intuito de contribuir para uma identificação antecipada de perfis de risco nas entradas das nossas fronteiras; e a realização de operações aéreas e navais, no sentido de identificar o mais precocemente possível movimentos de migrantes.

A última intervenção, com o tema “Crise de (in)governança migratória na União Europeia”, ficou a cargo da Professora Doutora Susana Sousa Ferreira. Embora a sua comunicação não conste no livro, devido aos inúmeros compromissos que impossibilitam a redação de um artigo para integrar a presente publicação, o argumento usado pela autora identifica a incapacidade manifestada pela UE para fazer face à crise dos migrantes, sobretudo nos fluxos que têm origem na sua fronteira sul. Tendo articulado a sua apresentação em quatro pontos principais: Governança das Migrações; Desafios às Migrações Transnacionais; Políticas e Práticas Migratórias na UE; e Desafios e Oportunidades, destacam-se como ideias principais: uma tendência crescente da mobilidade humana em termos globais, associada a fenómenos da globalização (em 2017, registaram-se cerca de 258 milhões

de migrantes internacionais); que estamos perante fluxos de migração complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos, vítimas de tráfico de seres humanos, menores não acompanhados e outros migrantes; que existe um interesse contraditório entre os Estados-membros, com os países do Sul a sofrerem mais os efeitos das migrações; e que o estabelecimento de novos tipos de fluxos migratórios e o crescimento de populismos dentro da Europa contra as migrações são alguns dos desafios que a UE vai ter que enfrentar futuramente.

No segundo e último painel, pretendeu-se refletir sobre “A Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia”. Moderado pelo Major-general João Vieira Borges, que na nota introdutória sublinhou a necessidade de fortalecer a identidade europeia, enquanto instrumento de Paz e de solidariedade entre povos tão diferentes, que vão de Portugal até à Rússia, reconheceu, no entanto, que essa identidade terá ainda um longo caminho a percorrer, sendo a mesma, na sua opinião, moldada pelas questões da Segurança e Defesa.

A necessidade, ou não, da criação de um Exército Europeu e o “estado” da relação transatlântica foram dois dos temas profundamente debatidos, que contaram com a participação do Embaixador António Martins da Cruz, do Professor Doutor Carlos Gaspar e do Dr. Nuno Cabral.

Procurando identificar, em primeiro lugar, a identidade europeia e o contributo que Portugal deu para essa construção, o Embaixador Martins da Cruz, elaborou sobre os desenvolvimentos no âmbito da segurança e da defesa da UE, desde o falhanço da Comunidade Europeia de Defesa, até aos mais recentes desenvolvimentos alcançados com a assinatura do Tratado de Lisboa. Na sua visão, estes avanços europeus são vistos em muitos países, não só nos europeus, como uma desvalorização da NATO e uma falta de confiança nos Estados Unidos para a futura defesa ou dissuasão na Europa. Defendendo que, no plano concetual, a autonomia estratégica europeia pode implicar uma separação da NATO e à exclusão do equipamento norte-americano, reforça, no entanto, a ideia de que os projetos europeus não atribuem capacidade de dissuasão em relação a potências como a Rússia.

Na segunda intervenção do painel o Professor Doutor Carlos Gaspar, cujo texto da intervenção não foi possível incluir nesta obra, pelas mesmas razões suprarreferidas, foi traçada a evolução histórica, desde o final da Segunda Guerra mundial, da identidade de Defesa da UE, assinalando não apenas o papel dos EUA e da NATO, mas também as tentativas frustradas da UE para criar uma autonomia estratégica, decorrente da falta de consensos políticos entre os Estados-membros. No segundo ponto da intervenção, o Professor Doutor Carlos Gaspar identifica a mudança estratégica global, que teve início em 2008, com a viragem da política

americana para uma profunda retração das forças armadas promovida pelo Presidente Barack Obama, pela crise financeira e, sobretudo pela anexação da Crimeia pela Rússia. Esta ausência de intimidade entre os EUA e os seus aliados europeus motivou um profundo debate em relação ao reforço da identidade de segurança e defesa da UE, que tem na autonomia estratégica o principal ponto de ancoragem. Para alcançar esta autonomia, em muito contribuiu a criação da PESCO, do Fundo de Defesa Europeu e, por último, de um Exército Europeu, cuja criação está profundamente dependente do entendimento do eixo Franco-Alemão, que até ao momento não tem sido alcançado, em face das diferentes visões quanto às capacidades e dimensão desse mesmo exército.

A última intervenção deste painel e do Seminário ficou a cargo do Dr. Nuno Cabral, que depois de fazer uma breve caracterização sobre os desenvolvimentos europeus em matéria de segurança e de defesa, identificou os recentes avanços neste último tema, como a Cooperação Estruturada Permanente e o Fundo Europeu de defesa, sublinhando que a ambição destas medidas está muito dependente do processo de decisão e da influência dos Estados-membros, o que tem limitado os desenvolvimentos europeus em matéria de defesa. Relativamente à relação da NATO e da Europa, para este autor, importa não existirem contradições entre a Europa e o aliado americano, dado o contributo que os EUA fornecem para a segurança e para a defesa europeia. A defesa europeia deve, por isso, contribuir para reforçar as capacidades e atividades da NATO, em vez de limitar e/ou oferecer concorrência.

Como nota final, e tal como foi destacado pelo Comandante do Instituto Universitário Militar, Tenente-general Rafael Martins, apesar de reconhecer o elevado nível de ambição deste Seminário, tendo em conta a densidade das matérias em debate, consideramos que o evento contribuiu para uma melhor caracterização da identidade de segurança e de defesa. Para este sucesso, em muito contribuíram todos os que direta e indiretamente possibilitaram que a reflexão fosse realizada. Destaco em particular os oradores que, deste o primeiro contacto, não hesitaram em contribuir com o seu saber e experiência. A todos, manifesto o meu profundo agradecimento.

Pedrouços, 09 de maio de 2019

O Coordenador

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bellow, E. (2010). *European identity: Does Europe exist*. Retirado de https://www.fh-dortmund.de/de/fb/9/publikationen/impect/i5_art2_bellow.pdf.
- Brubaker, R., & Cooper, F. (2000). Beyond «Identity». *Theory and Society*, 29(1), 1–47. Retirado de JSTOR.
- Checkel, J. T., & Katzenstein, P. J. (2009). Conclusion – European identity in context. In: Checkel J. T. & Katzenstein, P. J. (Eds.), *European identity* Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, pp. 213–227.
- Chopin, T. (2018). Europe and the identity challenge: who are «we»? Retirado de <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0466-europe-and-the-identity-challenge-who-are-we>
- Hall, S. (1996). The Question of Cultural Identity. Em S. Hall, D. Held, D. Hubert, & K. Thompson (Eds.), *Modernity: an introduction to modern societies* (pp. 595–629). Malden, Mass.: Blackwell.
- Ivic, S. (2018). Globalization and Postnational Model of Citizenship. *Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation*, (1). Retirado de <https://doi.org/10.12893/gjcp.2018.1.4>.
- Risse, T. (2003). European institutions and identity change: what have we learned? *Transnational identities: Becoming European in the EU*. Retirado de http://userpage.fu-berlin.de/atasp/texte/030730_europeaninstandidentity_rev.pdf
- Schilde, K. E. (2014). Who are the Europeans? European Identity Outside of European Integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(3), 650–667. <https://doi.org/10.1111/jcms.12090>
- Waeber, O. (1996). European security identities. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(1), 103–132.
- Wodak, R., Cillia, R., Reisigl, Martin, & Liebhart, Karin (Eds.) (2009). *The discursive construction of national identity* (2nd ed). Edinburgh: Edinburgh University Press.

PROGRAMA



SEMINÁRIO

09 maio 2019

PENSAR A SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA



PROGRAMA

09H00 – Sessão de Abertura

| Ana Santos Pinto |
Secretária de Estado da Defesa Nacional

**09H30 – A Construção da
Identidade Europeia**

| Luís Amado |
Antigo Ministro da Defesa Nacional e Ministro
de Estado e dos Negócios Estrangeiros

Media
Partner



**11H00 – As Migrações e os Desafios
Securitários para a Europa**

Oradores

| Filipe Pathé Duarte |
ISCP/ISI e Observare-UAL

| Susana Sousa Ferreira |
IPRI-NOVA e CID/IUM

| Carlos Moreira |
Inspetor Coordenador Superior do SEF

| Lara Alegria Ribeiro |
Oficial de Ligação Portugal e Espanha na FRONTEX

Moderador

| António Mateus | Jornalista da RTP

Inscrições em www.ium.pt

Rua de Pedrouços s/n, 1449-027 Lisboa | Telefone: (+351) 213 002 100

**14H00 – A Identidade de Segurança e
Defesa da União Europeia**

Oradores

| António Martins da Cruz |
Embaixador e Antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros

| Carlos Gaspar |
Investigador do IPRI-NOVA

| Nuno Cabral |
Adjunto Diplomático do Ministério da Defesa Nacional

Moderador

| João Vieira Borges | Major-General

16H00 – Encerramento

ATAS DAS COMUNICAÇÕES

1. SESSÃO DE ABERTURA – 1.ª PARTE

Ana Santos Pinto

Secretária de Estado da Defesa Nacional

Como sabem, a nove de maio de 1950, Robert Schuman, então ministro francês dos Negócios Estrangeiros e reconhecido como um dos fundadores do projeto europeu, proferiu aquela que ficou conhecida como ‘Declaração Schuman’, em que propunha a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Entre as várias citações desta Declaração política, que marcou a reconciliação franco-alemã e a história da Integração Europeia, há uma que refiro recorrentemente: “A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem, em primeiro lugar, uma solidariedade de facto” (Schuman, 1950).

Esta é, certamente, uma marca da Construção Europeia. Um percurso com mais de seis décadas em que fica claro que não há definições *a priori*; em que se sucedem impulsos integrativos e obstáculos a um aprofundamento da cooperação; em que a arquitetura institucional do projeto europeu se vai desenvolvendo, adaptando e procurando responder aos desafios e às necessidades colocadas por um crescente número de áreas políticas em que a União Europeia, por decisão dos seus Estados-membros, vai assumindo competências.

O momento atual do projeto de integração europeia é – devemos tê-lo bem presente – decisivo. Aquilo que muitas vezes se designa como “conjuntura crítica”. Ou seja, quando existem situações de incerteza, em que as decisões tomadas – pelos cidadãos e pelos responsáveis políticos – determinam a escolha do caminho a seguir.

Isto aplica-se ao projeto político europeu, num caráter geral – seja pelos desafios do Brexit, seja pelos movimentos de matriz nacionalista e populista que estão a conquistar uma presença significativa no debate público – mas aplica-se também à Defesa europeia.

Vivemos um momento definidor da política de Defesa Europeia. Evoluímos mais nos últimos três anos do que nas últimas três décadas. Mas como em qualquer momento de decisão política é não só necessário considerar o potencial – o que podemos fazer, os benefícios e os objetivos que queremos alcançar – como devemos reconhecer os obstáculos, o que condiciona a nossa ação e pode limitar a prossecução dos fins que gostaríamos de atingir.

É, exatamente, por isso que considero essencial começar a “Pensar a

Segurança e a Defesa Europeia” a partir uma reflexão sobre a ‘A Construção da Identidade Europeia’, a que se dedicará o Dr. Luís Amado.

Porque é necessário estarmos conscientes dos elementos que nos caracterizam, daquilo com que nos identificamos e de que nos sentimos parte. Falo de princípios e valores comuns – como a Democracia, o primado da Lei, a defesa dos Direitos Humanos e do bem-estar económico e social – mas falo também de memórias e experiências partilhadas, da construção de consensos e denominadores comuns que sustentam a definição dos interesses e objetivos que queremos prosseguir.

A Construção da Identidade Europeia, na sua dimensão política, tem vários elementos constitutivos, entre os quais escolheria dois, pela relevância que assumem para o debate sobre a Defesa Europeia. Por um lado, o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, em 1954, que obstaculizou, durante várias décadas, desenvolvimentos nesta matéria e originou dois ritmos na integração europeia: a europa política, mais lenta; e a europa económica, mais pujante.

Por outro, o facto de na génese do processo de construção europeia estar a criação de um mercado comum, que garantisse a reconstrução das economias e promoção do bem-estar das sociedades. Os impulsos integrativos da construção europeia têm, no aprofundamento dos mercados, uma alavanca fundamental, sendo que, historicamente, muitos destes impulsos são gerados – pelas instituições europeias – em momentos de crise.

É certo que o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa não impediu o projeto europeu de desenvolver uma política e ação externa. Logo no Tratado de Roma ficou definida a necessidade de promover o desenvolvimento económico e social em países terceiros, com os quais os Estados-membros tivessem relações privilegiadas, abrindo caminho ao que viria a constituir-se como uma política de apoio ao desenvolvimento. Seguiu-se a ajuda humanitária e, mais tarde, a gestão de crises que se consolidariam, com uma forte dimensão civil, na Política Externa e de Segurança Comum, criada pelo Tratado de Maastricht em 1992.

Mas nesta construção da política externa do que hoje é a União Europeia, sempre existiu um debate sobre que tipo de ator internacional quereríamos ser:

- Uma potência civil, que aplica primordialmente instrumentos não-militares na prossecução dos seus interesses;
- Uma potência normativa, que defende valores fundamentais à organização do sistema internacional e que pretende promovê-los e garanti-los à escala regional e global, em particular através de organizações internacionais e da aplicação do Direito Internacional;

– Ou uma potência *tout cour*, com capacidade e vontade para definir e aplicar as suas próprias regras, dispondo de um amplo leque de recursos, incluindo militares, que garantam uma opção de afirmação de poder.

Este debate permanece em aberto. Dito de outra forma, a ‘Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia’ não está consolidada. Sob o lema “A Defesa Importa”, apresentado pelo então Presidente do Conselho Europeu, Van Rompoy, em março de 2013, iniciou-se um caminho inédito no aprofundamento da política de Defesa Europeia.

Enquadrados pela Estratégia Global da União Europeia, de junho de 2016, e pelo Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa, apresentado pela Comissão Europeia em novembro desse ano, sucederam-se um conjunto de desenvolvimentos entre os quais destacaria:

- A Cooperação Estruturada Permanente (PESCO);
- O Fundo Europeu de Defesa;
- A Análise Anual Coordenada de Defesa (CARD);
- A Capacidade Militar de Planeamento e Condução.

O objetivo é melhorar as capacidades da União Europeia para que possa assumir, quando assim for definido, um papel de liderança em operações de manutenção da paz, de prevenção de conflitos e no reforço da segurança internacional, tendo por base uma abordagem abrangente em matéria de gestão de crises, dispondo de recursos civis e militares.

Este conjunto de medidas assenta em três grandes pilares essenciais:

- A definição de objetivos políticos e ambições para os europeus assumirem mais responsabilidade pela sua própria segurança e defesa;
- A existência de novas ferramentas financeiras para ajudar os Estados-membros e a indústria de defesa europeia a desenvolver capacidades de defesa; e
- A definição de um conjunto de ações concretas, na sequência da Declaração Conjunta UE-NATO, de 2016, que identificou domínios de cooperação a aprofundar.

Face a estes desenvolvimentos, e considerando o potencial de evolução futura, há um conjunto de reflexões que não podemos deixar de fazer.

A promoção das indústrias de defesa europeia tem assumido um papel central. Disse, há pouco, que os impulsos integrativos da construção europeia têm, no aprofundamento dos mercados, uma alavanca fundamental. E muitos destes impulsos são gerados – pelas instituições europeias – em momentos de crise.

Estamos, neste momento, a assistir a um destes impulsos, desta vez e de forma inédita, na área da Defesa. Assistimos, durante vários anos, e em particular a partir de 2008 com a crise económica e financeira, a um decréscimo dos orçamentos

de Defesa na maioria dos Estados-membros da União. Em particular, o investimento na dimensão da investigação e desenvolvimento tem sido reconhecido como aquém do necessário.

Por isso, a Cooperação Estruturada Permanente – composta por 25 Estados-membros –, complementada pelo financiamento disponibilizado pela Comissão Europeia, através do Fundo Europeu de Defesa, poderá constituir uma importante oportunidade de desenvolvimento de capacidades conjuntas, através de projetos colaborativos dinamizados pela Agência de Defesa Europeia.

Mas há questões que devemos ponderar. Por exemplo, a especialização no mercado europeu de defesa, que alguns defendem, baseada em economias de escala. Uma indústria de defesa europeia deve ser estruturada num princípio de colaboração, que permita beneficiar todos os participantes, quer em termos económicos, quer em termos do acesso à tecnologia.

Se não queremos que a Defesa europeia seja vista como uma ameaça à solidariedade transatlântica – porque não é – também não podemos deixar que ela crie novas fraturas económicas, tecnológicas e sociais no espaço europeu.

Uma outra dimensão do debate, é a mediática questão do Exército Europeu. As discussões em torno de um hipotético “exército europeu” não avançam no sentido necessário; pelo contrário, distraem-nos do que é essencial. Garantir o desenvolvimento de capacidades, através de melhor investimento nas Forças Armadas, para promover maior interoperabilidade e melhorias na prontidão operacional.

A “Europa da Defesa” deve ser pensada para reforçar as defesas nacionais, aprofundar os espaços de cooperação estratégica no plano da União Europeia, e complementar a defesa euro-atlântica, em que muitos Estados membros da UE já participam. É neste equilíbrio que o futuro se desenhará.

Concluo recordando que a história da integração europeia nos demonstra que nada é definido a priori. A cada oportunidade corresponde uma decisão, e a cada decisão deve corresponder uma ponderação. Os Estados-membros da União Europeia, e os cidadãos, não se podem evadir desta reflexão, num momento de incerteza como o que vivemos, em que as decisões que tomarmos – ou a ausência delas – determinarão o caminho a seguir.

É por isso que “Pensar a Segurança e a Defesa Europeia” é uma responsabilidade de todos.

2. SESSÃO DE ABERTURA – 2.ª PARTE

Fernando Manuel Rafael Martins
Tenente-general, Comandante do IUM

Assinalamos nesta data um dos dias mais simbólicos da história da Europa, quando há precisamente 69 anos se iniciou o caminho da integração europeia, através da criação das comunidades europeias, que viriam mais tarde a constituir a base da, hoje designada, União Europeia. Os progressos entretanto alcançados em diversas áreas e domínios fizeram do projeto europeu um exemplo de sucesso à escala global. Não podemos deixar, no entanto, de sublinhar que a construção europeia é, na sua essência, um projeto de paz. Por esse facto, os aspetos da Segurança e da Defesa assumem um papel central na identificação e na caracterização da identidade europeia.

Gostaria de recordar a este propósito uma das expressões mais famosas de Robert Schuman, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, responsável pela fundação da primeira Comunidade Europeia, para a gestão conjunta dos recursos do carvão e do aço (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço): “a Europa não se fará de uma só vez, nem de acordo com um plano único. Far-se-á através de realizações concretas que criarão, antes de mais, uma solidariedade de facto” (Schuman, 1950).

Efetivamente, a Europa não tem sido construída de uma só vez, tal como previa o famoso político francês. O caminho que percorremos, enquanto europeus, tem sido feito de pequenos passos em diversos domínios, desde o financeiro, que teve na moeda única a sua principal bandeira, passando pelo económico, e também pela Segurança e Defesa.

Outro dos pontos que relevo da declaração é o apelo que é feito para a necessidade de estabelecer uma Europa dos valores. Uma Europa solidária. Uma Europa que respeite a dignidade humana, a liberdade, a igualdade, o Estado de direito e o os direitos do Homem. A partilha destes valores pelos Estados-membros e pelos candidatos à adesão tem sido fundamental para que as últimas gerações não tenham sentido o drama da guerra. O drama que muitas gerações sentiram durante a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, sem fazer referência a outros períodos da História.

Importa reconhecer, porém, que existem ainda divergências internas que têm impedido o aprofundamento da integração europeia em algumas áreas, e que resultam, em grande medida, da própria construção de uma identidade europeia. A questão das migrações constitui, em termos práticos, um dos exemplos mais

evidentes das diferentes visões dos Estados-membros, numa divisão entre a defesa dos valores europeus, de um lado, e o valor da segurança do outro.

De igual forma, importa refletir se a União Europeia e as suas instituições estão dotadas das capacidades adequadas e necessárias, ao nível da decisão e dos recursos, que permitam responder às diferentes crises e conflitos armados junto às suas fronteiras, quer a Sul, agora mais instável e violento, quer a Leste, cada vez mais belicoso e assertivo.

É nesse contexto que aqui estamos para “Pensar a Segurança e Defesa Europeia”. Não tendo como ambição repensar os atuais modelos, que entendemos como sendo as bases da construção da Europa, mas sobretudo para refletir sobre as atuais estruturas e desafios, na procura incessante de antecipar riscos e prevenir ameaças. Propusemo-nos refletir sobre temas da atualidade, destacando não só os aspetos que fazem da União Europeia um ator global, mas também pondo em evidência aqueles que são os aspetos centrais para o aprofundamento da integração dos domínios da segurança e da defesa.

Em termos históricos, o processo de integração europeia foi profundamente influenciado pelo contexto vivido pelos europeus, decorrente da I Guerra Mundial e, sobretudo, da II Guerra Mundial, defendendo-se um novo modelo de organização regional, através da criação de uma entidade supranacional, que regulasse o comportamento e a relação entre os Estados. Porém, desde a sua criação, que a União Europeia tem sido confrontada com o debate entre, por um lado, uma maior integração dos assuntos dos Estados-membros nas instituições europeias, consideradas supranacionais e, por outro, a manutenção da soberania desses Estados nos processos de decisão, ou seja, uma integração mais limitada. A construção de uma identidade europeia tem sido muito influenciada por este debate.

Apesar disso, a identidade europeia é representada, em termos internos e internacionais, por um conjunto de valores e normas, que incluem a democracia, a liberdade, a segurança e o respeito pelos direitos humanos. Além de ser a ancora da sua própria construção, essa identidade, constitui a base do poder normativo da União Europeia, concretizados através dos designados processos de europeização, ou seja, do poder transformador europeu em termos regionais e globais.

A adaptação evolutiva da União Europeia para saber lidar com os desafios geopolíticos e geoestratégicos, num ambiente de riscos globais, que colocam à prova a ordem internacional, que além de desacreditar o multilateralismo, faz um apelo ao regresso da política das grandes potências, pode servir para que a mesma influencie de forma direta a agenda estrutural global, marcada pelas alterações climáticas, pela inteligência artificial, pela proliferação de armas de

destruição maciça e, naturalmente, pela questão das migrações, como tivemos oportunidade de detalhar.

São inegáveis os desafios que os diferentes fenómenos migratórios trazem à segurança interna da União Europeia, relacionadas com diversas práticas criminais, e que tem no terrorismo o seu principal ponto de preocupação de medo. Apesar de em termos empíricos ser difícil estabelecer uma relação entre o terrorismo e os fenómenos migratórios, não podemos deixar de assinalar a existência de inúmeros fluxos migratórios que têm espalhado o terrorismo. Importa, no entanto, olhar para lá das perceções, fazendo a separação entre os que fogem de conflitos e de guerras, considerados a grande maioria, e que podem constituir um valor acrescentado para a União Europeia e para os Estados-membros, e os procuram espalhar o terror, e que são reconhecidamente uma minoria.

O desenvolvimento de políticas públicas e o estabelecimento de mecanismos de cooperação, através da criação de instituições europeias, a exemplo da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX), tem servido e servirá por certo para mitigar grande parte das ameaças

No âmbito da Defesa, os desenvolvimentos registados nos últimos anos ao nível da criação de estruturas militares de apoio à tomada de decisão e à condução de missões e operações, mais preparadas e adequadas, criadas dentro do Serviço Europeu de ação externa, do reforço dos projetos de investigação e desenvolvimento, da constituição do Fundo Europeu de Defesa e da amplamente divulgada Cooperação Estruturada Permanente, constituem bons exemplos do rumo que a UE tem vindo a seguir nesta matéria.

Apesar dos avanços alcançados, subsistem interrogações relativamente ao papel que o instrumento militar tem na afirmação da União Europeia enquanto ator global. De igual modo, apesar de existir uma relação histórica com a NATO no âmbito da defesa, a cooperação entre as duas organizações permanece ainda com muitas indefinições em termos futuros, influenciados pelos acontecimentos mais recentes e pelas alterações de natureza geopolítica e geoestratégica em curso.

Assumindo que tenhamos sido ambiciosos nos objetivos que definimos para o Seminário, atendendo à densidade das matérias que estiveram em debate, estou consciente do importante contributo deste evento para o aprofundamento do conhecimento sobre a Segurança e a Defesa da União Europeia.

3. A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE EUROPEIA

Luís Amado

Antigo Ministro da Defesa e Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros

A questão da “identidade europeia” é hoje, sem dúvida, uma referência fundamental em todo o debate sobre a construção europeia e, por isso, começaria a minha intervenção com uma breve consideração mais conceptual sobre o tema.

A questão da identidade, seja no plano individual ou no plano coletivo, projeta-se sempre a partir da interação com “o outro”. Por isso, não é possível falar da “identidade europeia” sem perceber o que se está a passar na relação da Europa com o mundo, sem entender a dinâmica de transformação que ocorre no sistema Internacional e a transição para uma nova era marcada definitivamente pelo declínio relativo do Ocidente.

Este ponto da minha intervenção levar-me-á depois a levantar duas questões pertinentes: saber qual o lugar possível da Europa no chamado “mundo ocidental” no futuro e, questão ainda mais pertinente, saber se a própria ideia de “Ocidente” poderá subsistir, no contexto da profunda transformação que o mundo conhece.

Para terminar com uma reflexão mais centrada na problemática europeia, da crise europeia e uma mensagem final de relativo otimismo sobre o futuro da União Europeia e sobre o destino da Europa.

3.1. A QUESTÃO DA IDENTIDADE EUROPEIA

Comecemos então pela questão de fundo que enquadra a minha reflexão - a questão da “identidade europeia”.

Por um lado, é preciso ter em consideração que vivemos num tempo em que as identidades dominam uma boa parte da agenda política e alguns dos acontecimentos mais difíceis com que temos que lidar na vida das nossas comunidades. A fragmentação identitária a que assistimos acompanha por outro lado, a crise resultante da homogeneização de valores e de culturas provocada pela globalização. Se a revolução da internet acentuou extraordinariamente o poder dos indivíduos nas sociedades contemporâneas, o fenómeno das redes sociais facilitou dinâmicas de tribalização que evidenciam essa mesma fragmentação em torno de conceitos identitários muito diferenciados colocando-nos novos desafios. Na vida económica e empresarial conhecemos bem as exigências da adaptação à diversidade, pela flexibilidade das respostas em termos de produção, de comercialização e de *marketing*. No plano político, essa adaptação tem-se

revelado bem mais problemática como se vê pela dificuldade de resposta dos partidos tradicionais à crescente complexidade social, e pela crise dos mecanismos tradicionais de representação política. A fragmentação identitária projeta-se assim na fragmentação dos sistemas políticos, tendência que, vai continuar a acentuar-se ao longo da próxima década suscitando problemas de governabilidade e de estabilidade na generalidade das democracias ocidentais.

Pensar a identidade europeia nas atuais circunstâncias da Europa exige particular atenção a dois temas, segurança e soberania. A pulsão identitária que se manifesta nas sociedades europeias é indissociável, por um lado, dos novos problemas de segurança com que a Europa se confronta e por outro, das dificuldades geradas por um vazio de soberania que o sistema supranacional europeu criou na relação entre povo, território e fronteira. Para qualquer indivíduo, como para uma comunidade, a “identidade” é uma linha de defesa irrecusável, quando a agitação e a desordem se aproximam. Uma identidade forte é sempre uma condição de resistência à agressão ou à pressão exterior, um elemento crítico da segurança, individual ou coletiva. Sendo igualmente verdade que situações de insegurança despertam quase sempre problemas de identidade.

Ora, é impossível pensar hoje a questão da “identidade europeia” sem perceber esta dialética entre identidade e segurança e seus efeitos políticos. Muitas das crises nacionais que se manifestam na Europa são crises de identidade embora com características diferentes. Ao lado, em Espanha, uma “identidade espanhola” em construção esbarra com a reação muito viva das identidades nacionais históricas. O mesmo fenómeno se pode observar nas crises nacionais da Bélgica, da Itália ou do Reino Unido. Mas mesmo em muitas sociedades nacionais estáveis como as da Escandinávia, da Holanda ou mesmo da Alemanha, encontramos reações preocupantes de insegurança coletiva com projeção na vida política democrática refletindo uma forte inquietação ou angústia identitária.

A construção de uma “identidade europeia” não pode subestimar estes fenómenos, crises de identidade profundas e dinâmicas mais ou menos desintegradoras, que condicionam necessariamente o desenvolvimento e aprofundamento do projeto europeu. O que nos leva ao tema da soberania.

A questão da identidade é indissociável igualmente da questão da soberania, o exercício do poder dentro da relação de um povo com um dado território e uma fronteira. Ora o Estado Nação continua a ser o expoente dessa relação e da organização política das sociedades desde Vestefália, impondo-se primeiro à realidade política europeia e depois, pela colonização, em outras geografias fora da Europa, em particular em África, na América Latina e na Ásia. O Estado soberano é ainda, no plano internacional, o principal ator político em termos de identidade e segurança.

Portanto, não subestimemos a importância no imaginário coletivo das sociedades europeias do poder soberano dos Estados. Fronteira, território, valores identitários nacionais, são ainda referências fundamentais quando refletimos sobre o futuro da realidade europeia. Subestimá-los ou pretender voluntariamente superá-los por movimento precipitados de integração política, nas circunstâncias atuais na Europa é um erro. Por isso, é preciso ter cuidado com a forma como lidamos com a crise europeia e como gerimos politicamente à escala nacional e europeia, estes conceitos e princípios.

Esta era a primeira nota introdutória que vos queria deixar.

3.2. A EUROPA E O DECLÍNIO DO OCIDENTE

Uma segunda nota introdutória para sublinhar que a Europa não se pode pensar a si própria fora da realidade histórica envolvente do mundo com que se relaciona, um mundo na verdade em profunda convulsão e em rápida mudança, no caminho para uma nova ordem em que o Ocidente já não tem o poder de impor ao mundo as suas regras, os seus valores civilizacionais, a sua hegemonia sobre o sistema Internacional como vinha fazendo ao longo dos últimos séculos. Não é possível pensar sobre o futuro da Europa ou discutir uma “identidade europeia” sem ter presente o processo de declínio do mundo ocidental.

É por isso muito diferente falar da crise como nós falamos há uma década, desde a crise financeira de 2008, passando pela grande recessão de 2009, a crise do euro e a crise da dívida soberana na Europa. A crise vista no Ocidente é diferente da crise percebida no resto do mundo. Aquilo a que nós chamamos “crise” não é percebida como tal na Ásia, na Índia ou na China, nem mesmo em África ou na América Latina, onde na última década as perceções da realidade mundial mudaram radicalmente.

A crise é, sem dúvida, muito mais complexa e não se confina ao espaço ocidental e pode ter diferentes leituras que há uma década não podíamos antecipar. De facto, a crise da globalização evidencia mutações profundas nas relações sociais e humanas com impacto na organização da vida coletiva, na relação do Homem com a natureza e com o meio ambiente. Há uma dimensão antropológica global na crise mundial que já não pode ser iludida.

Mas é evidente que a expressão dessa crise tem tido repercussões na Europa e nos Estado Unidos, diferentes das de outras geografias. Na realidade, os povos dominados por séculos de poder colonial, não sentem esta crise da mesma maneira e, pelo contrário, projetam muito mais confiança e muito mais segurança no futuro. Na realidade assistimos a uma crise de declínio do mundo ocidental por isso mesmo vivida aqui com particular intensidade.

A crise do Ocidente tem três faces visíveis, a crise da liderança americana, a crise da integração europeia e a crise das relações transatlânticas.

A eleição de Trump, um fenómeno totalmente imprevisível, é reveladora do profundo mal-estar da sociedade americana depois do fracasso das guerras no Afeganistão e no Iraque, agravado pela estagnação de rendimentos e pela incerteza crescente sobre a sustentabilidade do *“american way of life”*. Os americanos têm hoje diferentes expectativas sociais e a perspectiva em relação ao futuro está a mudar muito rapidamente numa sociedade americana profundamente dividida em termos económicos e sociais, mas também, de forma preocupante, étnicos ou raciais.

A crise europeia é de igual modo, uma crise complexa. Para além das dimensões económica e financeira e da forte expressão social e política que apresenta em muitas sociedades europeias, há uma crise no sistema de poder europeu muito mais séria que nos faz recordar situações da história da Europa dominada por conflitos a que a integração europeia procurou dar resposta depois do fim da Segunda Guerra Mundial. Para além da espuma dos acontecimentos não devemos ignorar a dimensão geopolítica da crise europeia modeladas por forças e dinâmicas da história muito difíceis de controlar quando afloram à superfície. E é também sobre essa dimensão da crise europeia que nós temos que concentrar a nossa atenção quando refletimos sobre a construção de uma *“identidade europeia”*.

Por fim temos que perceber igualmente, até que ponto a crise nas relações transatlânticas é estrutural ou é um fenómeno resultante da crise europeia, do fenómeno do BREXIT em particular, mas também da mudança na liderança na potência americana, pilar fundamental da segurança ocidental e, conseqüentemente, da segurança e da defesa europeia.

Apesar de a Ásia poder vir a ser palco de confrontos entre potências, a influência das civilizações asiáticas continuará a aumentar acompanhando a ação deslegitimadora da ordem ocidental em muitas regiões do mundo, em particular sob a liderança da Rússia e da China. Nesse contexto, a génese da nova ordem multipolar terá por referência a relação com o Ocidente e a posição das principais potências mundiais e regionais em concorrência entre si procurando impor uma nova ordem mais conforme com os respetivos interesses em confronto.

Vivemos assim uma crise de transição no sistema internacional que se prolongará ao longo da próxima década e que terá, do meu ponto de vista, duas fases diferentes. A primeira metade da década será ainda dominada pelas tendências de confrontação entre as principais potências, pelo reforço dos arsenais militares, num ambiente estratégico de generalizada instabilidade e tensões geopolíticas que justificam o eclipse parcial da União Europeia na vida internacional.

Na segunda metade da década, por razões que tentarei explicar, poderemos

assistir ao reaparecimento na vida mundial de novas tendências, em que a cooperação, a ação política e diplomática e o multilateralismo serão revalorizados nas relações internacionais em benefício do renascimento dos ideais europeus.

3.3. SOBRE O ECLIPSE DA EUROPA

Uma reflexão atualizada sobre a realidade europeia, tem que ter em consideração a mudança significativa na última década dos conceitos estratégicos das grandes potências, da Rússia primeiro, da China depois e dos Estados Unidos mais recentemente com a eleição de Donald Trump. O regresso da “política de grandes potências” tem vindo a condicionar a ação dos estados no sistema internacional criando um ambiente estratégico muito diferente daquele que prevaleceu durante e depois da Guerra Fria. Esta mudança teve especial impacto na Europa e na posição da União Europeia no sistema internacional, dependendo muito do jogo de poder entre a Rússia, os Estados Unidos e a China na próxima década, o destino da Europa no contexto de uma ordem multipolar em gestação.

A mudança do conceito estratégico das grandes potências começou com a Rússia e Putin, na segunda fase do seu mandato presidencial, impondo uma lógica de confrontação com a ordem ocidental e as suas regras e a afirmação de uma zona de influência russa pelo uso da força e do poder estratégico e militar na sua fronteira europeia.

Depois, o revisionismo de Putin teve réplica na China de Xi Jinping através de mudanças constitucionais e na afirmação de uma ambição de potência global, revertendo o conceito que, desde Deng Xiaoping, prevaleceu na grande estratégia chinesa ao longo dos últimos trinta anos. Essa mudança no conceito estratégico chinês deve ser tida em conta dada a relevância crescente da China na economia mundial e nas relações internacionais.

Por fim, a relação com os Estados Unidos. A surpresa maior para a Europa não foi a agressividade de Putin ou a ambição de Xi Jinping. Foi, de facto, a eleição de Donald Trump e o que pode ser interpretado como uma “mudança de regime” em Washington e uma alteração do conceito estratégico americano. Ao evidenciar, como principal ameaça, já não o terrorismo, mas claramente a competição com as grandes potências referenciadas (Rússia e China) os Estados Unidos reforçam a lógica da “política das grandes potências” adotada pelas outras duas potências.

É neste contexto geoestratégico que devemos observar a realidade europeia atual, muito diferente, na sua relação com o mundo, daquela que ainda há uma década se afirmava não só como uma referência de poder económico e comercial, mas como um modelo de poder normativo que parecia capaz de catalisar o sistema internacional e a sua agenda de forma decisiva.

A mudança do conceito estratégico americano induz uma relação entre a Europa e o mundo, muito diferente daquela que existia há uma década. Então a crise europeia era percebida como uma crise institucional e política, resultante primeiro do alargamento a Leste e, depois, do efeito da crise financeira americana. Com a crise das dívidas soberanas depois da grande recessão mundial de 2009, as dimensões económica e social da crise europeia adquiriram especial visibilidade.

Na atualidade é a crise geopolítica europeia que sobressai no contexto da irrelevância estratégica da União Europeia perante as grandes potências mundiais em competição, na ausência de um poder soberano europeu e sem condições políticas para o construir, apesar do esforço e do voluntarismo de Macron na defesa de uma “soberania europeia”.

Nesta situação o que podemos esperar da Europa, num tempo em que o sistema das Nações Unidas é desacreditado pela ação unilateral ou bilateral das grandes potências impondo as suas regras de conduta em função dos seus interesses e em que o multilateralismo europeu conhece, ele próprio, inusitadas dificuldades?

Internamente, a dialética de confronto entre forças de integração e forças de desintegração, nacionalistas e protecionistas continuará a influenciar a evolução dos respetivos sistemas políticos e a tendência de fragmentação partidária subsistirá gerando mais instabilidade e mais dificuldades de governabilidade.

Por outro lado, externamente, continuaremos com o enorme desafio de garantir a estabilidade das fronteiras externas, um problema existencial para a União Europeia. Em boa parte, a crise de integração europeia decorre de erros estratégicos que a União Europeia cometeu na gestão das suas relações com o exterior, com a Rússia na fronteira Leste, com o Médio Oriente, com o mundo árabe e com o continente africano.

Finalmente, a forma como a União Europeia tem gerido o equilíbrio da relação transatlântica no domínio da segurança e defesa coletivas, designadamente em termos orçamentais, condicionou a edificação de um pilar europeu da NATO, precipitando a colisão com o aliado americano.

A União Europeia cometeu ao longo da última década vários erros estratégicos na gestão das suas relações externas, designadamente com as regiões de vizinhança, contribuindo com algumas das suas políticas para a instabilidade e para o agravamento das condições de segurança nessas regiões que explicam em parte, a pressão migratória sobre a fronteira externa europeia.

Neste contexto, as crises nacionais estão para durar, continuarão a alimentar a crise de integração e a minar a capacidade da União Europeia se afirmar como um poder estratégico rival às potências que impõem hoje a agenda internacional.

O Brexit que acabará efetivamente por se traduzir na saída do Reino Unido

da União Europeia, agravará ainda mais a posição de fragilidade estratégica em que se encontra com consequências difíceis de prever no equilíbrio geopolítico europeu.

3.4. CENÁRIOS PARA A EUROPA

Para concluir e tendo em conta a reflexão anterior, gostaria de vos apresentar vários cenários possíveis sobre o futuro da Europa e da União.

Podemos desde logo considerar dois cenários, possíveis, mas menos prováveis, um cenário desintegração e um cenário federalista.

Num cenário extremo de desintegração desordenada, teríamos uma crise mais ou menos violenta alimentada por conflitos que poderiam conduzir a uma nova guerra europeia que os povos europeus não desejam nem aceitar. A Guerra entre potências europeias é impossível, não oferece a nenhum contendor racionalidade política ou estratégica, situação muito diferente da que antecedeu as grandes guerras civis europeias do século passado. Mas seria um erro subestimar a crescente influência das tendências e forças de desintegração e a sua capacidade mobilizadora como se tem visto no Reino Unido.

Um cenário de desintegração ordenada, poderia ser precipitado pela saída negociada de um conjunto significativo de Estados-membros resultante do agravamento de crises nacionais e da chegada aos respetivos governos de novas maiorias políticas constituídas por forças antieuropeias. Se é certo que a decisão de saída do Reino Unido alimentou as expectativas dessas forças também é verdade que as dificuldades do Brexit e a complexidade da situação por ele provocada constitui um fator dissuasório relevante.

Ainda assim, não deve ser afastada a possibilidade de numa situação e crise mais aguda, uma maioria de italianos, de franceses ou mesmo alemães, reconhecerem a incapacidade de convergência das suas economias ou simplesmente rejeitarem a convivência imposta pelas regras e pelo poder normativo da União Europeia, tal como aconteceu com o Reino Unido. É preciso ter em conta a rápida transformação que está em curso nas sociedades atuais, a mudança da realidade sociológica europeia, a variação nas expectativas das novas gerações em relação ao futuro, os impactos sociais e políticos da revolução tecnológica.

Em sentido completamente oposto temos o cenário federalista. Num contexto de crise interna da União Europeia confrontada com forças desintegradoras que a minam por dentro e, simultaneamente, sujeita a enorme pressão das grandes potências, Rússia, China e Estados Unidos, o impulso soberanista poderia ser uma reposta atraente. A construção de uma “soberania europeia”, como Macron insinuou logo no início da sua presidência, permitiria reconstituir o caminho para uma verdadeira união política, a construção de uma identidade europeia e a afirmação de uma “potência europeia” em

condições de poder rivalizar com as outras grandes potências.

Este cenário, da recuperação do federalismo europeu parece, no atual contexto, totalmente irrealista, não deixando de ser uma ironia que seja o presidente da França a promovê-lo depois de ter sido o povo francês a enterrá-lo, ao rejeitar em referendo a ratificação do Tratado Constitucional Europeu.

Finalmente, o cenário mais benigno e mais provável, a evolução adaptativa da União Europeia, à nova realidade geopolítica mundial. A UE é o resultado de um singular projeto da razão política sem paralelo na história. No domínio das ideias políticas é uma “nova espécie”. Ao longo das últimas décadas, de crise em crise, a construção da unidade política, a realização da utopia europeia, tem evoluído por adaptação às circunstâncias do processo histórico e às mudanças no ambiente económico, social, cultural e político das sociedades europeias. Assim continuará a acontecer. A UE vai continuar a evoluir, como ideia em realização, adaptando-se às mudanças do contexto europeu e mundial e aos acidentes da história como tem sucedido até aqui.

Fundamento o meu otimismo em vários fatores. Primeiro, a “política das grandes potências” que domina a agenda internacional, tem os seus limites. Desde logo, pela “impossibilidade” da guerra direta entre si. Se a rivalidade e a competição hegemónica na primeira metade do século XX, arrastaram as grandes potências de então para a guerra total, tal não parece hoje possível, racionalmente aceitável. Embora os cenários de confrontação estejam no centro das preocupações dos serviços de *intelligence* das principais potências, e dos seus responsáveis pelo planeamento da segurança e defesa, o cenário da guerra total entre si é limitado por razões de racionalidade estratégica e política. As capacidades de destruição dos respetivos arsenais são hoje muitíssimo mais impressionantes do que eram então.

Além disso, a mudança nas lideranças políticas das principais potências não deixará de ter o seu impacto e, mais cedo ou mais tarde, por razões políticas ou naturais, ocorrerá. A lei política imporá a saída de Trump, agora ou daqui a 5 anos. Putin sairá de cena, mesmo continuando nos bastidores, em 2024, muito provavelmente. Xi Jinping poderá continuar, ou não, mas por enquanto na estratégia global da China o peso da componente militar não tem comparação com a Rússia ou os Estados Unidos.

Depois, segundo fator, as lições do BREXIT. Estamos em pleno processo de saída do Reino Unido da UE e já se aprendeu alguma coisa neste processo. Percebe-se agora melhor que a interdependência gerada, não só nas nossas economias, mas em todos os sistemas europeus ao longo de setenta anos de integração, é muitíssimo mais relevante do que se podia imaginar, quando se vê a dificuldade com que os britânicos estão a lidar com esse processo.

Não é fácil romper os nós, as múltiplas interconexões e a interdependência gerada nas sociedades e nas economias europeias, nos nossos sistemas em geral,

ao longo de setenta anos de integração. A lição do Brexit ainda está a correr, mas são evidentes para todos os europeus, os sinais das dificuldades de saída da UE e da complexidade que um processo como este comporta. Por outro lado, o Brexit parece estar a despertar uma nova consciência da realidade europeia, de uma identidade europeia. Vamos ver o que se vai passar nas eleições para o parlamento europeu, mas na verdade nunca imaginámos que em Londres poderíamos ter um milhão de pessoas, ou mais, nas ruas em manifestação a favor da Europa, em nome de uma consciência europeia, mobilizando sobretudo as novas gerações britânicas. Portanto, as lições do Brexit parecem favorecer o crescimento do movimento europeu e o reforço da construção europeia.

Finalmente, há ainda que ter em consideração um outro fator que pode favorecer a ideia de um renascimento europeu - a emergência na vida mundial do que se pode chamar, uma “agenda existencial”.

Desde há alguns, poucos, anos a agenda internacional vem sendo dominada por um conjunto de temas que estão a ser tratados com crescente responsabilidade pelos estados. Temas como, “alterações climáticas”, nuclearização e corrida aos armamentos, migrações, gestão do ciberespaço e segurança no espaço, o desenvolvimento da inteligência artificial e de outras inovações tecnológicas, são temas que pela sua complexidade e pelos problemas novos que suscitam, põem em risco a própria humanidade. Esta “agenda existencial”, pela natureza das questões de ordem moral e ética que levantam e pela inquietação que suscitam nas sociedades contemporâneas, ganha cada vez mais importância na agenda internacional.

Todos estes temas, designadamente, o controle do aquecimento global, da proliferação nuclear ou das aplicações da inteligência artificial, não tem solução e abordagem possível fora de um quadro multilateral, de cooperação, e de intensa ação política e diplomática.

Por isso acredito que, passada esta fase dominada por crises nacionais e, no plano internacional, pelo agravamento de tensões e conflitos e por uma lógica de confrontação, vamos assistir, lá mais para o fim da próxima década, ao despertar de uma consciência coletiva global, do multilateralismo e da cooperação entre os estados como resposta necessária ao desafio existencial. Acredito que o multilateralismo europeu, reforçado pela crescente afirmação de uma “identidade europeia”, assente no poder normativo, seguindo os princípios do direito e da cooperação para a resolução dos conflitos, possa ser de novo, como acontecia há pouco mais de uma década, uma referência e um modelo para o mundo.

PAINEL I

**AS MIGRAÇÕES E OS DESAFIOS SECURITÁRIOS
PARA A EUROPA**

4. NOTA INTRODUTÓRIA AO PAINEL

António Mateus
Jornalista e escritor



Foto:
António Mateus

Moria, South Africa,
1993

“Difficulties break some men but make others. No axe is sharp enough to cut the soul of a sinner who keeps on trying, one armed with the hope that he will rise even in the end” – NELSON MANDELA

Figura 1 – Nelson Mandela

Quando a Europa enfrenta a maior crise de migrantes desde a II Guerra Mundial, como articular os princípios humanitários de solidariedade no acolhimento das populações em movimento com as limitações de recursos para tal e os riscos de segurança associados?

Se, por um lado, importa desmontar perceções e reações xenófobas, por outro, o aligeirar dos procedimentos de controlo individual dos migrantes é aproveitado pelas redes de tráfico humano (particularmente de mulheres e crianças) e de imigração ilegal e trânsito de radicais.

Se por um lado, a “entrada” de migrantes jovens pode ter efeito rejuvenescedor de uma população europeia em envelhecimento, invertendo a trajetória de insustentabilidade dos instrumentos de segurança social, por outro, como conciliar a canalização de fundos públicos para apoio a migrantes enquanto se congelam e tributam pensões de reforma, se degrada o Serviço Nacional de

saúde, por falta de recursos financeiros e humanos adequados, e parte significativa da população portuguesa vive abaixo do limiar da pobreza?

Sempre atentas às “ranhuras” de oportunidades abertas pelo peso e lentidão da “máquina administrativa pública” e a tendência governativa de fuga para a frente a pressões mediáticas negativas, as redes de tráfico usam, cada vez mais, menores como “escudos” para entrada indocumentada no perímetro aduaneiro europeu, pedidos de asilo infundados (que sabem nunca chegarão a ser analisados em tempo útil pelas autoridades judiciais, pelo esgotar do prazo para tal), e trânsito para centros de acolhimento de migrantes (em regime aberto), de onde desaparecem depois.

Ao permitir a ausência de comprovativos documentais de parentesco e de autorização de viagem de adultos com menores, sem esgotar depois as diligências necessárias ao apuramento da solidez das alegações (incluindo testes de ADN), facilita-se a vida aos traficantes.

A contrastar com esta postura, a União Africana exige aos adultos em trânsito com crianças, prova de parentesco, certidão de nascimento dos menores e autorização de viagem, antes de autorizar tanto a saída com a entrada no continente africano. Caso contrário são forçados a regressar ao país da origem desse voo.

Como compreender o contraste de posturas nesta matéria entre as Uniões Europeia e Africana, ambas estribadas na declarada proteção dos direitos das crianças?

Com todas as suas fragilidades, a primeira prioriza a segurança de menores (potencialmente vítimas de tráfico) ao desconforto (decorrente do confinamento temporário em locais com controlo efetivo de trânsito), enquanto decorre a investigação.

A segunda, no caso mais pertinente, Portugal, facilita a vida aos traficantes. Na ilusão de defesa dos direitos das crianças, torna-se rota “recomendável” de tráfico, quando a eficácia e perícia reconhecidas do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - na deteção de fraudes documentais e retenção de viajantes que os fizeram desaparecer (por motivos obviamente ilícitos) - é anulada pelo atrás referido expediente de interposição de pedido falacioso de asilo e sequente trânsito para centros de acolhimento não controlados.

Face a este contexto importa fazer as seguintes perguntas:

- Como impor a evidência de que mais importante do que evitar pressões adversas (muitas vezes com agenda própria), é apoiar e reforçar os instrumentos dos serviços do Estado que velam pelo cumprimento das leis e a segurança deste?
- Se a União Africana exige que, tanto à saída controlada das respetivas fronteiras quanto à entrada, os adultos acompanhantes de menores o façam na posse dos documentos de viagem (e autorização escrita de progenitor não

presente) e certidão de nascimento, como é possível um país da UE admitir viajantes que, entretanto, destruíram os respetivos documentos (não poderiam ter embarcado sem os mesmos) em incumprimento de uma disposição crucial de proteção dos menores?

– O que infringe mais os direitos de crianças indocumentadas, em situação de possível tráfico? Facilitar a continuidade do seu trânsito com adultos suspeitos ou reter uns e outros, com mobilidade controlada, até ao apuramento da veracidade das alegações?

5. TERRORISMO E MIGRAÇÕES NA EUROPA: UM NEXO CAUSAL?

Felipe Pathé Duarte

Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

A relação entre a imigração e o terrorismo é uma preocupação importante em termos de políticas públicas. Mas, há uma tendência para securitizar a questão das migrações – seja no discurso académico-científico das Relações Internacionais, seja nas narrativas políticas ou nas agendas mediáticas. Esta propensão, que não é nova, tem vindo a crescer nos últimos anos, sobretudo depois do aumento da ameaça do terrorismo *jihadista* no mundo ocidental. Contudo, é importante perceber se há, ou não, um nexo causal entre o atual fluxo migratório e o aumento do terrorismo no século XXI. Ou seja, será que permitir a entrada de imigrantes aumenta o risco de deixar entrar terroristas? Será que os imigrantes, insatisfeitos com a vida no seu novo país, podem passar a utilizar o terrorismo como forma de ação direta para protestar e alterar a sua condição político-social? Mais ainda. Será que ao assegurar ganhos económicos, associados à imigração, incorreremos no aumento de ações terrorista? São estas as perguntas que se nos impõem.

Feito o introito, podemos então começar esta apresentação com duas citações. Uma será uma definição e outra uma declaração. As duas, desconexas, vão servir de mote para esta conversa. Segundo a Organização Internacional para as Migrações, o termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de ‘conveniência pessoal’ e sem a intervenção de fatores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias. (Organização Internacional para as Migrações, 2009: 43).

Em 1987, Abdullah Yussuf Azzam, fundador da Maktab al-Khadamat, organização que está na origem da al-Qaeda, e considerado um dos pais fundadores do *jihadismo* global (Duarte, 2015), disse: “*Jihad* até que todos os povos oprimidos sejam libertados. Jihad para proteger a nossa dignidade e restaurar as nossas terras ocupadas” (Azzam, 1987). Foi com ele que a internacionalização da *jihad* ganha força, em detrimento de orientações mais nacionalistas ou locais.

Retido o mote. Faremos agora esta apresentação em jeito dialético. Avançaremos com uma tese que demonstra haver uma relação óbvia entre o atual fluxo migratório e o terrorismo *jihadista*. Seguidamente, deixaremos à vossa

consideração a antítese, apontando o logro esta perspectiva, desconstruindo-a com hipóteses de consideração estratégica. E por fim, não tendo ambição de síntese, deixaremos alguns dados para depois entrarmos em debate.

5.1. A TESE: HÁ RELAÇÃO ENTRE FLUXOS MIGRATÓRIOS E JIHAD

Há uma tese, defendida por alguns investigadores (Hoffman et al., 2007 ou Schmid, 2016), que sustenta haver uma relação estreita entre fluxos migratórios, diáspora muçulmana e terrorismo *jihadista*. Baseados na literatura existente (Price, 2013), concluímos então que há, pelo menos, quatro vetores que sustentam esta conclusão (Schmid, 2016).

O primeiro tem a ver com o conceito islâmico de Hégira (ou *Hijra*), que se refere ao exílio/fuga da primeira geração muçulmanos que deixaram Meca para a Abissínia e do profeta Maomé para Medina, no século VII. Essas emigrações foram realizadas para evitar perseguições religiosas pelos *Quraishitas*. Num certo sentido, este episódio é um ato migratório fundador. Faz parte dos cânones do mundo islâmico e, naturalmente, tem sido explorado amiúde pela propaganda *jihadista*. Se nos focarmos nas mensagens do Estado Islâmico, verificamos que são constantes os apelos à Hégira, dirigidos a *jihadistas* (ou potenciais *jihadistas*) dos territórios controlados e das *wilayats* (províncias do Estado Islâmico). O objetivo é (era) concreto: incentivar os muçulmanos que estão a viver em regiões não-muçulmanas a emigrar para as *wilayats* distantes do Estado Islâmico (Sudiman, 2017). Ou seja, a emigrar. Justifica-se assim o pedido para que os muçulmanos de todo o mundo emigrem para o Dar al-Islam (literalmente, casa do Islão), lidos na propaganda *jihadista* como os territórios “libertados” pelo Estado Islâmico. Porém, se atentarmos na propaganda a al-Qaeda, vemos que esta questão da Hégira nunca esteve muito presente. A principal razão é a de que, tirando o período em que esteve sob proteção do regime taliban no Afeganistão, nunca teve um território que justificasse um apelo à migração (Duarte, 2015).

Diferentemente, deste a fundação do Estado Islâmico, em 2014, que Abu Bakr al-Bagadhi tem feito este apelo (Sudiman, 2017). E se formos a dados, especula-se que desde 2012 mais 41 mil afiliados (homens e mulheres), provenientes de 80 nacionalidades foram para Síria e Iraque (Cook e Vale, 2018). Desses, cerca de 6 mil tinham cidadania europeia, essencialmente alemã, britânica e francesa (Barret, 2017). Já regressaram aos países de origem (ou estão em vias de repatriamento) aproximadamente sete mil. E cerca de 1.500 dos europeus retornaram aos países de origem (European Parliamentary Research Service, 2018).

Ou seja, são migrantes que se tornaram terroristas ou se juntaram a organizações terroristas. Dos que regressaram, uns vieram desiludidos; outros, poucos, levaram a cabo atentados, outros tentaram; e outros poderão ser uma

espécie de quinta coluna *jihadista* na Europa – uma estratégia enunciada em alguns documentos do Estado Islâmico (Suc, 2017) – numa lógica de infiltrar *jihadistas* no fluxo migratório.

Outro vetor a ter em consideração é o retorno dos combatentes estrangeiros. São cidadãos de passaporte europeu que, depois de radicalizados e recrutados, vão para frentes de combate *jihadistas*, mormente na Síria e Iraque. Regressam ao país de origem com a incumbência de continuar o conflito (Duarte, 2017). A possibilidade de terem tido um território permitiu-lhes treino, doutrina operacional, projeção e recuo. Muitos dos 1500 que regressaram foram radicalizados e ganharam doutrina de combate em zonas de conflito. Tal como já referimos atrás, há sempre a possibilidade de se tornarem células adormecidas, aguardando apenas ordens. Portanto, poderão permanecer com motivação e têm capacidade para ação terrorista. É através deles, tendo como *safe haven* a Síria e o Iraque, que tem sido cumprida a estratégia de subversão armada *jihadista* para a Europa (Duarte, 2017). Sabemos que o Estado Islâmico tem utilizado a vasta rede de “combatentes estrangeiros”, em particular os francófonos, para levar a cabo as suas operações.

Se regressarmos aos dados para sustentar esta conclusão, podemos verificar que entre 2014 e 2016 cerca de um terço dos atentados (de um total de 75), ou tentativas de atentados, envolveram pelo menos um “combatente estrangeiro” (Nesser, 2016). Mas, às autoridades é difícil estabelecer esta relação no imediato, pois surgem como suspeitos, cúmplices ou instigadores. É preciso algum tempo de investigação. Portanto, estes números não são muito certos.

Além disso, o regresso dos combatentes estrangeiros passa por várias rotas. Alguns usam os seus próprios passaportes, outros têm documentos de viagem falsificados ou com documentos de identidade roubados (como o caso dos atentados em Paris em 2015), enquanto outros viajam sem documentos, escondidos no fluxo de migrantes irregulares e requerentes de asilo que, desde os meados de 2015, têm vindo para a Europa (Schmid, 2016).

Podemos também associar a questão das migrações ao terrorismo a partir do momento em que a *jihad* se globalizou, há cerca de 30 anos (Duarte, 2015). Desde o final da ocupação soviética do Afeganistão, têm sido vários os teatros de operações *jihadistas*. No período anterior, década de 80, durante o conflito, procurou-se uma mobilização *jihadista* por todo o mundo muçulmano. A resposta provocou uma autêntica internacionalização da *jihad* e da causa afegã – fundamental não só por essa internacionalização, mas também pela conseqüente dispersão geográfica dos conflitos em nome da *jihad*. A vitória com sabor islâmico no Afeganistão veio sugerir, no mundo sunita radical, a possibilidade de um governo islamita, provando que a *jihad* era única forma de imposição desse governo. E temos assim várias frentes

de guerra com “enquadramento” *jihadista* dado por migrantes que provieram do Afeganistão, como o caso da Bósnia (1992-1995), da Chechénia (1994-1996), da Argélia (1991-2002), do Sudão (presença do primeiro contingente de Bin Laden, 1991-1996), Filipinas (1989-2012) e mais recentemente da Síria e do Iraque (desde 2003). Ao longo de quase três décadas assistimos a uma autêntica “internacional *jihadista*” (Duarte, 2015). E os seus principais atores não têm ponto de retorno, pois, compreensivelmente, não têm amnistia nos seus países de origem.

Por último, ainda temos outra forma na qual os migrantes se podem tornar terroristas de matriz *jihadista*. Falamos das segundas e terceiras gerações de migrantes proveniente de países maioritariamente muçulmanos que, por questões de aparente não-integração, se radicalizam e passam a ação direta e ao terrorismo nos países anfitriões. São os que vivem numa espécie de limbo identitário. Isto é, estão desenraizados por já não sentirem pertença aos países de origem da família e por não se reconhecerem nos países de acolhimento. Como tal, tornam-se permeáveis a uma doutrina que lhes fornece uma outra realidade (Duarte, 2013). É-lhes dada assim uma identidade e uma noção de pertença, que justifica a ação violenta. Se não estiverem totalmente integrados nas sociedades anfitriãs, poderão desenvolver um ressentimento tão forte, que podem – ou os seus filhos – voltar-se contra a sociedade anfitriã. Essa foi uma das razões pelas quais tantos combatentes estrangeiros da Europa eram filhos de imigrantes (Schmid, 2016).

Operam, muitas vezes, na forma de “lobos solitários”, que são indivíduos – ou pequenas células de indivíduos – que em nome de ideologias de carácter violento perpetraram ações armadas caracterizadas por um certo isolamento operacional (Pantucci, 2011). Neles não se conhece qualquer tipo de relação direta nem com comandos centrais de organizações terroristas. Das estruturas centrais apenas retiram inspiração e orientação. Mas, a ausência de ligação a uma estrutura também se traduz numa certa inépcia operacional, seja pela falta de treino e de apoio logístico, seja pela falta de financiamento.

Mas isto não quer dizer que migrantes possam, potencialmente, vir a ser terroristas. Aliás, se recorrermos de novo a dados, verificamos que dos 600.000 iraquianos e sírios que chegaram à Alemanha em 2015 apenas 17 foram investigados por ligações terroristas (Neumen, 2016).

5.2. A ANTÍTESE

Nesta parte, ainda que de uma forma mais hipotético-dedutiva, apresentaremos a antítese do capítulo antecedente. Levantaremos algumas hipóteses que podem colocar em questão a ligação estratégica entre as migrações e a jihad. O fluxo migratório representa um potencial modo de entrada para *jihadistas*

no espaço europeu – provindos as zonas controladas pelo Estado Islâmico. Contudo, o interesse estratégico pode não ser assim tão líquido.

A maior parte das rotas migrantes e refugiados para a Europa passa pelo Mediterrâneo Central (saindo da Líbia e entrando via marítima em Itália) e pelo Mediterrâneo Oriental (saindo da Turquia e entrando na Grécia via terrestre). De facto, falando de uma forma genérica, e tendo em conta o número de migrantes e refugiados que entram, há razões para passarem no escrutínio da monitorização. Contudo, antes de considerarmos a possibilidade de haver uma estratégia *jihadista* para colocar terroristas no fluxo de refugiados, devemos ter em conta estas rotas – que não são eficientes, nem fiáveis. Além disso, requerem dinheiro, tempo e muita motivação – e em alguns casos, muitos procedimentos de registo – um investimento cujo retorno tem pouco impacto.

Há outras formas mais eficazes que cumprir os objetivos estratégicos *jihadistas* para Europa. Embora não estejam patentes em nenhum documento, se tivermos em conta as ocorrências, conseguimos, dedutivamente, identificar quatro (Duarte, 2017): a punição, a desestabilização, a polarização e a alteração das dinâmicas sociais e políticas.

O Estado Islâmico tem a clara intenção de punir os vários países europeus por duas razões. Doutrinalmente, os valores do ocidente representam a máxima inimizade dos professantes do *jihadismo*. Mas a punição também é fruto de se considerar a Europa, à semelhança dos EUA, como o inimigo distante que tem suportado os governantes seculares de países islâmicos que impedem o crescimento do *jihadismo*. A violência terrorista é uma forma dessa punição.

Esta violência desestabiliza. Demonstra a incapacidade dos Estados e das sociedades na erradicação do fenómeno. A ação terrorista, fruto das suas características, parece ser a arma mais eficaz para este processo. A facilidade e a aparente aleatoriedade de um atentado disseminam com relativa facilidade o medo.

E pelo medo e incapacidade de resposta institucional polarizam-se as sociedades. Por um lado, exige-se mais ao Estado, ou deslegitima-se a sua atuação. Por outro, dá-se margem a uma generalização identitária que favoreça a identificação do inimigo. O medo gerado pela violência é catalisado na etnicidade ou na cultura religiosa dos perpetradores dos ataques – o Islão. Esta generalização de “bode expiatório” vai criar polarização nas sociedades europeias. O receio de um novo ataque, gera desconfianças que vão compartimentar ainda mais as sociedades. Dá-se assim margem para ainda mais ressentimento que, a longo prazo, garante recrutamento e continuidade da luta.

A alteração das dinâmicas políticas é a institucionalização da polarização referida no parágrafo anterior. Este é um objetivo estratégico a longo prazo. A impossibilidade de o Estado garantir a mitigação da ameaça leva a que as sociedades ponham em

causa o tipo de dinâmicas políticas que têm governado a Europa nas últimas décadas. É um facto que, progressivamente, fruto do medo e da polarização, fórmulas políticas de carácter mais extremista se têm assomado no espectro político europeu – desde movimentos nacionalistas, até preposições políticas *anti-establishment*.

Se considerarmos estes quatro objetivos estratégicos para a Europa, percebemos que têm vindo a ser cumpridos através quatro instrumentos: os “lobos solitários”; privilegiando como alvos os *soft targets* que, por regra, têm uma proteção ou segurança militar muito reduzida (Hoffman et al., 2015) com risco de atuação muito baixo; os “combatentes estrangeiros”; e uma propaganda altamente eficaz através das redes sociais. Percebemos que para cumprir estes objetivos estratégicos é mais eficaz disseminar a desinformação de que há *ihadistas* no fluxo de refugiados e emigrantes, do que efetivamente tê-los. A instrumentalização da ambivalência do refugiado/migrante como potencial terrorista pode ter um efeito bem mais nocivo a para a sociedade europeia, causa dúvida em paralelo a uma consciência moral. E isso dá margem para manipulação em termos propagandísticos, demonstrando uma força que efetivamente não se tem. Ou seja, a longo prazo a possibilidade pode criar mais desestabilização social que a efetividade, que vai despertar ações concretas por parte das autoridades e criar uma barreira que dificulta operacionalização. Por outro lado, devemos também ter em conta que o risco de ter *ihadistas* entre refugiados e migrantes pode alhear ainda mais o *ihadismo* da comunidade muçulmana.

Os migrantes e refugiados podem radicalizar-se, sim. Contudo, precisamos de ter em conta que eles chegam para entrar trajetória oposta àquela de onde provêm, sobretudo de zonas de guerra, se for o caso dos refugiados. A médio prazo poderá haver violência física e criminalidade, mas é pouco provável que haja violência política na forma de terrorismo.

5.3. A SÍNTESE

Agora, em jeito de síntese vamos apresentaremos então alguns dados para discussão que, de certa forma, procuram responder às questões iniciais. Será que permitir a entrada de imigrantes aumenta o risco de deixar entrar terroristas? Será que os imigrantes, insatisfeitos com a vida no seu novo país, podem passar a utilizar o terrorismo como forma de ação direta para protestar e alterar a sua condição político-social? Mais ainda. Será que ao assegurar ganhos económicos, associados à imigração, incorreremos no aumento de ações terrorista?

Há vários estudos empíricos que demonstram a relação entre problemas económicos e terrorismo. Tem sido uma informação decorrente logo a seguir ao final da Guerra- Fria. Mas a literatura empírica atual que analisa a relação da migração e

do terrorismo é pouca, e tendem a ser confusos os factos que provam que a imigração aumenta o terrorismo (Bove & Böhmelt, 2016; Dreher, Gassebner & Schaudt, P., 2017). Dreher et al., por exemplo, utilizam a natureza bilateral da imigração usando um painel diádico de 20 países de destino da OCDE e 187 países de origem, observados de 1980-2010. Usaram variáveis que exploram a variação nas relações coloniais e desastres naturais como fatores de pressão para explicar a variabilidade nos padrões de imigração. Mas não encontram nada que sugerisse que a imigração de países muçulmanos leva a um maior risco de terrorismo nos países de destino.

Contudo, demonstraram um risco acrescido de terrorismo proveniente de países de origem onde há terrorismo. Para eles, a imigração age como um veículo para transmitir a atividade terrorista dos países de origem para os países anfitriões. Isto é, países de origem com níveis mais altos de terrorismo tendem a transmitir atividades terroristas a países de destino que recebem os seus migrantes.

Porém, um estudo do norte-americano CATO Institute (Forrester et al., 2019), que parte de um painel de 174 países, observados em intervalos de 5 anos entre 1995 a 2015, demonstrou que não há nenhuma relação entre o *stock* de imigrantes e o terrorismo. Tiveram como fonte os dados de imigração das Nações Unidas, que cruzaram com o número de ataques ou vítimas de atentados terroristas nos países de destino (tendo como fonte a *Global Terrorism Database*, da Universidade de Maryland, dos Estados Unidos). E investigaram especificamente as taxas de imigração de países da maioria muçulmana do Médio Oriente e Norte de África e países envolvidos em conflitos, estabelecendo uma relação entre os níveis de imigração e terrorismo com uma estratégia de variáveis baseada na distribuição inicial de imigrantes nos países de destino.

De facto, e em síntese, podemos dizer que existem inúmeras maneiras de fluxos migratórios espalharem o terrorismo. Obviamente, terroristas podem imigrar com trabalhadores ou refugiados legítimos. A imigração também pode espalhar o terrorismo através de um mecanismo indireto e de longo prazo: ter filhos nos países de acolhimento que crescem para ser terroristas. Por fim, os imigrantes também poderiam aumentar o terrorismo nos seus países destino, levando indivíduos nativos a impulsionar o seu comportamento desviante contra os imigrantes. Por exemplo, os imigrantes tendem a formar enclaves étnicos com poucos laços sociais entre eles e o país anfitrião.

Em suma, tudo indica para que haja umnexo causal entre as migrações e o terrorismo *jihadista* – por questões doutrinárias e por um aparente interesse estratégico. Contudo, se formos a dados e a análises estatísticas disponíveis, não conseguimos estabelecer umnexo causal. Ou seja, a relação entre migrações e terrorismo *jihadista* na Europa parece ser mais percecionada e desejada que efetiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azzam, A. Y. (1987). *Defense of Muslim Lands; Join the Caravan*; Religioscope.
- Barret, R. (2017). *Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees*. The Soufan Center e The Global Strategy Network.
- Bove, V. & Bohmelt, T. (2016). Does Immigration Induce Terrorism?. *Journal of Politics*, 78(2).
- Cook, J. & Vale, G. (2018); *From Daesh to 'Diaspora': Tracing the Women and Minors of Islamic State*. Londres: International Centre for the Study of Radicalization, Department of War Studies, King's College.
- Dreher, A., Gassebner, M., & Schaudt, P. (2017). *The Effect of Migration on Terror – Made at Home or Imported From Abroad*. CESifo Working Paper
- Duarte, F. P. (2013). Os Lobos Solitários. *Anuário Janus 2013*. Jornal PÚBLICO e OBSERVARE - Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.
- Duarte, F. P. (2015). *Jihadismo Global – Das Palavras aos Actos*. Lisboa: Ed. Marcador.
- Duarte, F. P. (2017). O Futuro do DAESH no Mundo Ocidental. Em: A. Mateus, *Olhar o Mundo* (pp. 153-166). Lisboa: Ed. Marcador.
- European Parliamentary Research Service (2018). *The return of foreign fighters to EU Soil – Ex-Post Evaluation*. Bruxelas: União Europeia.
- Forrester, A. C. et al. (2019). Do Immigrants Import Terrorism?. *CATO Working Paper n.º 56*. Washington DC.
- Hoffman, B. et al. (2007). *The radicalisation of diasporas and terrorism: a joint conference by the RAND Corporation and the Center for Security Studies*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Nesser, P. (2015). *Islamist Terrorism in Europe*. Londres: Hurst.
- Organização Internacional para as Migrações (2009). *Glossário Sobre Migrações*. Genebra.
- Parkes, R. (2015). Migration and terrorism: the new frontiers for European solidarity. *Brief Issue*, 37, 1-4. European Union Institute for Security Studies.
- Price, E. (2013). Literature on Diasporas and Terrorism. *Perspectives on Terrorism*, Vol. VII, Issue 5, 186-197.
- Schmid, A. P. (2016). Links between Terrorism and Migration: An Exploration. *ICCT Research Paper*, maio 2016.
- Suc, M. (2017). The threat from Islamic State's 'fifth column' in Europe. *Mediapart*, 12 de novembro de 2017.
- Sudiman, M. (2017). Countering ISIS Call for Hijra (Emigration): A Review through the Lens of Maqāṣid Ash-Sharī'ah. *Journal for Deradicalization*, Fall 2017, n.º 12, 60-84.

6. A MIGRAÇÃO ENQUANTO QUESTÃO ESTRATÉGICA

Carlos Matos Moreira

Inspetor Coordenador Superior do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

A migração está no topo da agenda política europeia. Além de sua importância intrínseca, nos últimos anos tornou-se cada vez mais incontornável e essencial nas relações europeias com o resto do mundo. Este tema é, indubitavelmente, uma questão estratégica para a Europa que tem impacto na segurança e estabilidade da União Europeia e dos seus Estados-membros.

Confrontada com a maior crise ocorrida no mundo após a Segunda Guerra Mundial, tanto a União Europeia como os Estados-membros, têm tentado encontrar soluções para gerir as migrações e proteger as suas fronteiras, nomeadamente, disponibilizando proteção e apoio a milhões de pessoas, salvando vidas humanas, desmantelando as redes de passadores de migrantes, prevenindo o terrorismo e o crime organizado e reduzindo o número de entradas irregulares na Europa para o nível mais baixo dos últimos cinco anos.

Em 2018, foram detetadas cerca de 150 mil chegadas irregulares nas fronteiras externas da UE. Este número representa apenas 10 % do valor atingido durante o pico registado em 2015. Todavia, o facto de ter sido reduzido o número de chegadas irregulares não oferece quaisquer garantias quanto à evolução no futuro.

Desde 2015 foram efetuados 730.000 salvamentos no mar. Milhões de requerentes de asilo, refugiados e pessoas deslocadas beneficiaram de programas financiados pelo Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África. Cerca de 5,3 milhões de pessoas vulneráveis receberam apoio básico e mais de 60 mil migrantes foram apoiados na reintegração após o retorno.

O Fundo Fiduciário para a África também tem sido fundamental para o retorno humanitário voluntário. Desde 2017 37.000 migrantes vulneráveis da Líbia para os seus países de origem. 34.710 pessoas que precisam de proteção internacional foram realocadas da Itália e da Grécia. desde 2015, mais de 50 000 pessoas que necessitam de proteção internacional foram reinstaladas na União Europeia. Mais de 140 milhões de euros foram concedidos ao abrigo do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração para apoiar medidas de integração e migração legal entre 2015 e 2017.

Apesar resultados listados e de todas as atividades desenvolvidas, muito há ainda a fazer.

Será sem dúvida necessário envidar novos esforços para preparar devidamente a política de migração nos próximos anos, dado o contexto geopolítico em permanente mutação e o aumento constante da pressão migratória à escala mundial.

As questões mais urgentes, que exigem novos esforços, incluem, por exemplo:

– Rota do Mediterrâneo ocidental: importa intensificar o apoio prestado a Marrocos, uma vez que esta rota tem registado um aumento considerável de entradas irregulares. Deve ser prosseguida a execução do programa de apoio à gestão das fronteiras, no valor de 140 milhões de EUR, e retomadas as negociações com este país em matéria de readmissão e facilitação da emissão de vistos.

– Rota do Mediterrâneo Central: urge melhorar as condições deploráveis existentes na Líbia. Os esforços envidados pelo grupo de trabalho trilateral UA-UE-ONU terão de contribuir para libertar os migrantes retidos nos centros, facilitar os regressos voluntários (37 mil regressos realizados até à data) e evacuar as pessoas mais vulneráveis.

– Rota do Mediterrâneo Oriental e a gestão da migração na Grécia: embora a Declaração UE-Turquia tenha contribuído para reduzir fortemente o número de migrantes que chegam às ilhas gregas, persistem lacunas na Grécia em matéria de retornos, tratamento dos pedidos de asilo e alojamento adequado.

– Disposições temporárias em matéria de desembarque: com base na experiência adquirida com as soluções pontuais adotadas no verão de 2018 e no início de 2019, as disposições temporárias deverão garantir uma abordagem da UE mais sistemática e coordenada em matéria de desembarque.

Estas disposições podem permitir concretizar a solidariedade e a responsabilidade a nível da UE até que seja concluída a reforma do Regulamento de Dublin.

No que respeita à migração, é indispensável adotar uma abordagem abrangente, que contemple ações com parceiros de fora da UE, na fronteira externa, assim como dentro da UE. Todavia, não basta concentrarmo-nos nas questões mais urgentes, pois a situação exige uma ação contínua e determinada a nível de toda a abordagem global e de cada um dos quatro pilares da Agenda Europeia da Migração, a saber:

– **Combater as causas da migração irregular.** Nos últimos quatro anos, a migração foi sendo integrada de forma sustentada em todos os domínios das relações externas da UE. Através do Fundo Fiduciário de Emergência da União para África, mais de 5,3 milhões de pessoas vulneráveis beneficiam atualmente de apoio básico e mais de 60 mil pessoas obtiveram apoio à reintegração, após terem regressado aos respetivos países de origem. Foi reforçada a luta contra as redes de auxílio à migração ilegal e de tráfico de seres humanos. Em 2018, o Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes da Europol desempenhou um papel crucial em mais de uma centena de casos prioritários, tendo formado equipas de investigação conjuntas para combater o fenómeno em países como o Níger. A fim de acelerar o retorno e a readmissão, a UE tem procurado concluir acordos e

convênios de readmissão com países parceiros, tendo celebrado até ao momento 23. Continua a ser negociada no Conselho a proposta da Comissão em matéria de retorno, que se destina a prevenir os abusos ou a fuga das pessoas a repatriar.

– **Reforço da gestão das fronteiras.** A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira tornou-se um elemento central no apoio que a UE presta aos Estados-membros para proteger as fronteiras externas. Mais à frente na minha intervenção, farei menção específica a esta Agência e à proposta da Comissão para reforçar a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

– **Proteção e asilo.** A UE continuará a prestar apoio aos refugiados e às pessoas deslocadas em países terceiros, nomeadamente no Médio Oriente e em África, assim como a oferecer refúgio às pessoas que necessitem de proteção internacional. Desde 2015, foram já reinstaladas mais de 50 mil pessoas ao abrigo dos regimes da UE. Um dos principais ensinamentos retirados da crise migratória aponta para a necessidade de rever as regras da UE em matéria de asilo e criar um sistema mais justo e adequado à sua finalidade, que permita gerir eventuais aumentos da pressão migratória.

– **Migração legal e integração.** A criação de vias de migração legal pode dissuadir as partidas irregulares para a UE e ser decisiva para que a migração ordenada e em função das necessidades existentes se venha a constituir como a principal forma de entrada na UE. A Comissão indicou que irá proceder em breve a uma avaliação exaustiva do enquadramento jurídico da UE em matéria de migração legal. Os Estados-membros estão, por sua vez, a intensificar o lançamento de projetos-piloto neste domínio. O êxito da integração das pessoas autorizadas a permanecer na UE é um aspeto fundamental para que a migração seja um sucesso. Neste sentido, durante o período 2015-17, foram investidos mais de 140 milhões de EUR do orçamento da UE em medidas de integração.

A **Agência da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira**, com sede em Varsóvia, foi criada em 2004, com a denominação Agência Europeia de Gestão e Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros. Em 2016, por força de uma primeira alteração legislativa, a Agência viu o seu mandato e nome alterados. Passou a denominar-se Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Informalmente, manteve a designação FRONTEX, atenta a sua notoriedade pública.

Com esta alteração, a FRONTEX deixou de ser uma Agência com competência limitada à coordenação da cooperação com os Estados-membros e passou a ser um dos agentes responsáveis pela gestão integrada das fronteiras externas, a par da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, formada pelas autoridades nacionais de cada Estado-Membro.

Na implementação da sua missão, a FRONTEX coordena a organização de operações conjuntas e de intervenção rápida nas fronteiras e, bem assim, as operações de retorno de cidadãos sujeitos a afastamento do território dos Estados-membros. Como suporte das atividades operacionais, procede ainda à análise de risco, ao intercâmbio de informações, e ao apoio aos Estados-membros nas suas relações com países terceiros.

Com o novo mandato, a Agência passou a ser responsável por prestar assistência técnica e operacional em apoio de operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar. O espírito que subjaz ao seu mandato e à sua atuação é o de preservação do funcionamento do espaço Schengen e o de concretização do princípio fundamental da solidariedade, manifestada aos Estados-membros mais sujeitos à pressão migratória nas fronteiras externas. De facto, as crises no Mediterrâneo e dos refugiados da Síria provocaram mudanças profundas na Europa, conduzindo à alteração dos modelos de gestão das fronteiras externas. Os desafios assumem hoje uma maior complexidade, exigindo esforços redobrados de todos.

Em termos práticos, a FRONTEX articula-se com os Estados-membros através dos Pontos de Contacto Nacionais. Em Portugal, este ponto de contato está sediado no SEF. Tem como função, centralizar, a nível nacional, toda a informação relacionada com as atividades da Agência, fazendo a ponte com as autoridades nacionais envolvidas nas múltiplas missões.

No passado dia 1 de abril, o Conselho da União Europeia deu o seu acordo ao texto de nova proposta de alteração do Regulamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, na sequência de rápida (negociação teve lugar no prazo recorde de pouco mais de 6 meses) mas difícil negociação levada a cabo no Conselho e com o Parlamento Europeu. No dia seguinte, dia 2 de abril, o Parlamento Europeu confirmou o acordo alcançado com o Conselho. Segue-se agora o procedimento para a adoção formal desta nova alteração.

Com a sua adoção, a Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira verá os seus recursos e capacidades reforçadas de forma muito significativa. A peça central da Agência reforçada será um corpo permanente (*standing corps*) de 10 mil guardas de fronteira, pronto para apoiar os Estados-membros a qualquer momento. Este corpo deverá ser criado até 2027.

Este corpo permanente poderá exercer funções associadas ao controlo das fronteiras e aos retornos, nomeadamente proceder a controlos de identidade, autorizar a entrada nas fronteiras externas e vigiar as fronteiras, unicamente com o acordo do Estado-Membro de acolhimento. A Agência verá igualmente a sua capacidade reforçada em matéria de cooperação com países terceiros, a começar pelos países europeus vizinhos da União. A Agência poderá ainda criar gabinetes

antenas nos Estados-membros e ou em países não pertencentes à UE para apoiar em termos logísticos as suas atividades operacionais e garantir o bom funcionamento das operações da Agência. Ou seja, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira terá plena capacidade operacional e todos os poderes necessários para prestar aos Estados-membros apoio efetivo e total no terreno a qualquer momento. Em última análise, a Agência contribuirá igualmente para preservar a viabilidade a longo prazo do espaço Schengen de livre circulação de pessoas.

Apesar deste reforço dos recursos e capacidades, a Agência não se substituirá aos EM nas suas responsabilidades de gestão das fronteiras externas, mantendo funções de apoio. Portugal é um exemplo de solidariedade para com os Estados-membros mais afetados por ameaças nas suas fronteiras externas, em contextos onde as vítimas são o que mais importa. A elas impõe-se assegurar todo o apoio, assistência e proteção, a começar pelas mais fragilizadas: os menores não acompanhados e as mulheres.

Trata-se de um apoio sempre alicerçado em recursos humanos competentes, defensores dos elevados padrões éticos que caracterizam as nossas instituições, e cuja competência é reconhecida pelos nossos congéneres. Um perito português é sinónimo de profissionalismo e garantia de qualidade nas missões para as quais é destacado. Portugal é também um exemplo de multiplicidade e abrangência nos contributos para as Operações FRONTEX, designadamente com recursos do Ministério da Administração Interna, com a participação da GNR, PSP, SEF e a IGAI, mas também com o envolvimento do Ministério da Defesa através da Marinha, Força Aérea e Autoridade Marítima. São navios, embarcações, aeronaves, carros patrulha, diversos equipamentos, mas sobretudo, profissionais dedicados que ajudam a proteger os pontos mais vulneráveis das fronteiras externas europeias (marítimas, terrestres ou aéreas).

Em 2018, Portugal contribui com cerca de 833 elementos para as operações conjuntas promovidas pela Agência, contabilizando um total de 45.124 dias de destacamento.

O quadro que estão a ver dá nota da repartição de meios pelas diversas autoridades e entidades nacionais. Está previsto para o corrente ano um reforço do contributo nacional nestas missões.

Portugal tem muito para oferecer, em competência, solidariedade e valores, mas também tem a ganhar com as experiências que os nossos elementos destacados adquirem todos os dias no terreno. São experiências enriquecedoras sob o ponto de vista profissional, mas também pessoal, e as nossas instituições saem mais preparadas e qualificadas para lidar com as suas atribuições quotidianas.

7. PERSPETIVA FRONTEX – RESPOSTA OPERACIONAL AOS DESAFIOS MIGRATÓRIOS

Lara Alegria Ribeiro

Oficial de Ligação de Portugal e de Espanha na FRONTEX

O tema da segurança e defesa europeia é muito relevante e atual, no contexto das migrações e dos desafios securitários que implicam para a Europa. Neste âmbito, foi-me pedido que pudesse trazer um cunho mais operacional da resposta europeia a tais desafios, apresentando exemplos do trabalho realizado pela FRONTEX, na resposta operacional da Agência aos desafios migratórios.

Deste modo e com a minha apresentação, pretendo fundamentalmente apresentar uma perspetiva como nós União Europeia (UE) e em específico a FRONTEX, reagimos a estes fluxos migratórios, tantas vezes identificados pela famigerada expressão ‘crise migratória’, mas que cada vez mais se tem vindo a identificar como um cenário recorrente e de difícil e complexa resolução. A perfeita tempestade, tantas vezes associada à crise migratória, poderá na realidade ser apenas uma versão meteorológica dos novos tempos e do novo clima em que vivemos, onde por vezes chove mais, outras vezes chove menos. É essencial, por isso, estarmos preparados para reagir às diferentes alterações que possam surgir, mais ou menos graves, assegurando que os devidos procedimentos existem e são eficientemente implementados, de modo a poderem ser ativados no futuro em situações, de emergência ou não.

Antes de iniciar permitam-me colocar o tema em perspetiva. As migrações não são algo novo. O movimento e a migração têm sido parte integrante da natureza humana desde tempos imemoriais. Por diversas razões, o ser humano tem sempre sentido necessidade de se movimentar, sendo tal desejo agudizado por motivos de força maior, como guerras, conflitos ou desastres, ou simplesmente impulsionados pelo desejo de uma vida melhor.

Segundo dados estatísticos recentes e nos termos já aqui amplamente expostos nas apresentações anteriores em termos globais, existem mais de 500 milhões de pessoas deslocadas por diversas razões, como guerras, conflitos, fomes, pandemias ou condições naturais. Ainda que estes números das migrações não tenham impacto direto e imediato na Europa, podem e acabam, efetivamente, por extravasar e chegar, mais tarde, a fronteiras europeias. Um exemplo concreto disto mesmo foi a Síria, em que o conflito inicialmente deu lugar a um elevado número de pessoas deslocadas internamente, e em que parte acabou posteriormente por chegar à Europa.

No entanto, a chamada crise migratória não se prendeu somente com o

número de pessoas com a qual a Europa foi confrontada, recordando, no entanto, que só em 2015 apresentaram-se às portas da Europa 1,2 milhões de pessoas e assistimos todos os dias a imagens de pessoas que seguiam em corredor em direção à Europa.

Além da intensa pressão migratória, conjugaram-se outros fatores como a limitada capacidade de infraestruturas disponíveis; os fluxos migratórios mistos, definidos por realidades situacionais distintas, numa variação alargada que incluiu desde requerentes de asilo até imigrantes económicos; uma diversidade de situações requerentes de capacidades específicas e adaptadas a identificar e priorizar grupos vulneráveis; e finalmente o risco securitário

A questão principal é que a Europa não estava preparada para esta realidade.

Esta situação alertou-nos, no entanto, para diversos aspetos que nos faltavam, nomeadamente capacidade e infraestruturas adequadas. Capacidade para prever e lidar com este fenómeno: o elevado número de pessoas e um método eficaz de lidar com o fluxo migratório misto, composto por refugiados, requerentes de asilo, pessoas que precisam de proteção internacional e imigrantes económicos, que procuram simplesmente uma vida melhor.

Numa perspetiva securitária, importa analisar os riscos decorrentes dos fenómenos migratórios, ou seja, a capacidade de identificar de entre refugiados e imigrantes quem poderá ser ‘menos interessante’ a nível de riscos de segurança e que poderá inclusivamente ser perigoso, recordando que o risco aumenta exponencialmente quando recordamos que uma vez em espaço Schengen estamos perante a possibilidade de livre circulação e conseqüentemente uma mais difícil deteção. A falta de capacidade dos Estados-membros de fazer face a tal fluxo migratório resultou na entrada de muitas pessoas sem que tivesse sido possível efetuar uma cabal identificação. Não existindo capacidade de registo e identificação eficazes, facilmente se criam cifras negras que contribuem para criar uma espécie de “sombra” e receio na tentativa de procurar saber quem entrou, sobretudo quando nos referimos a pessoas que tiveram origem em países considerados de risco e que estão muitas vezes associados a terrorismo, ou atividades terroristas. Tendo em conta que a Europa foi alvo recente de atentados terroristas, a que se juntou o contexto dos ataques do 11 de Setembro, foram recorrentes imagens exploratórias que estabeleceram, ou tentaram estabelecer, ligação entre os fenómenos migratórios e o terrorismo.

No auxílio ao controlo de fronteiras, sobretudo na fase inicial onde a identificação e registo não se encontravam em níveis ótimos, a Europa e as agências europeias criaram alertas e perfis de risco, com o intuito de contribuir para uma identificação antecipada de perfis de risco nas entradas das nossas fronteiras. A maioria dos migrantes que chegaram irregularmente às nossas fronteiras,

especialmente por via marítima, não possuíam qualquer tipo de documento de identificação, alguns porque efetivamente não tinham, atendendo a que tiveram que fugir e não tiveram a capacidade de pedir passaporte ou outro documento de viagem, outros porque não tinham interesse já que a falta de cabal identificação pode obstar a uma devolução ou retorno, permitindo uma permanência em território europeu e não poucas vezes subsequente viagem para outros países alvo, que não os países de chegada.

Os atentados terroristas ocorridos em Paris, em finais de 2015, acentuaram a perceção de relação entre as migrações e o terrorismo, tendo em conta que informação surgiu indicando que um dos perpetradores dos atentados teria regressado à Europa através da rota de entrada pela Grécia. Neste contexto e com o crescente alarme, rapidamente cresceu a sensação que todos os migrantes recentemente chegados à Europa poderiam ser na realidade terroristas e perigosos, alastrando o sentimento de que a migração tinha de ser estancada. A divulgação de imagens com migrantes com cara tapada e a empunhar armas, bem como de conflitos junto às fronteiras com as autoridades locais contribuíram decisivamente para que esse sentimento de recusa em relação aos migrantes se fosse difundindo.

Não nos podemos, no entanto, esquecer que a esmagadora maioria dos que chegam às nossas fronteiras não são os que foram descritos anteriormente, mas sim os mais frágeis. Pessoas que estão a fugir precisamente dos que fomentam o terrorismo nos países de origem, das guerras, dos conflitos, que procuram simplesmente uma vida melhor e, por vezes, até a sua própria sobrevivência, e que podem ser extremamente uteis para a UE. Existe por isso uma necessidade de uma verdadeira gestão integrada da forma como estas migrações se concretizam.

De forma a apoiar os países membros da UE, em particular os que estavam a sentir uma maior pressão migratória, a FRONTEX além de realizar operações (Aéreas, Marítimas e Terrestres), que já estavam aliás em curso mesmo antes deste aumento abrupto de migrantes, promoveu e contribuiu para diversas ações inovadoras, no âmbito da Agenda Europeia para a Migração, como por exemplo da criação *European Regional Task Force*. Em pouco tempo, sob a égide da Comissão Europeia, diversas agências europeias que tratam com esta área, nomeadamente FRONTEX, Europol e a EASO (*European Asylum Support Office*) passaram a trabalhar no mesmo local e, sobretudo, passaram a coordenar as atividades com as autoridades dos países mais afetados pela migração, designadamente Itália e Grécia.

Além disso, a resposta operacional tem sido extremamente eficaz na resposta a estes fluxos. Destaco a componente marítima, que tem sido a mais visível nos últimos tempos, apesar de se registarem muitos fluxos por via terrestre, em que têm sido alocados um número elevado de meios. Gostaria de referir que é

muito difícil estancar todos os fluxos migratórios, tendo em conta que quando se exerce um maior esforço numa das componentes, rapidamente os fluxos optam por outras soluções. Para esta resposta operacional em muito têm contribuído os estados-membros, através da cedência de meios humanos e materiais, conforme demonstra este mapa da Figura 2.

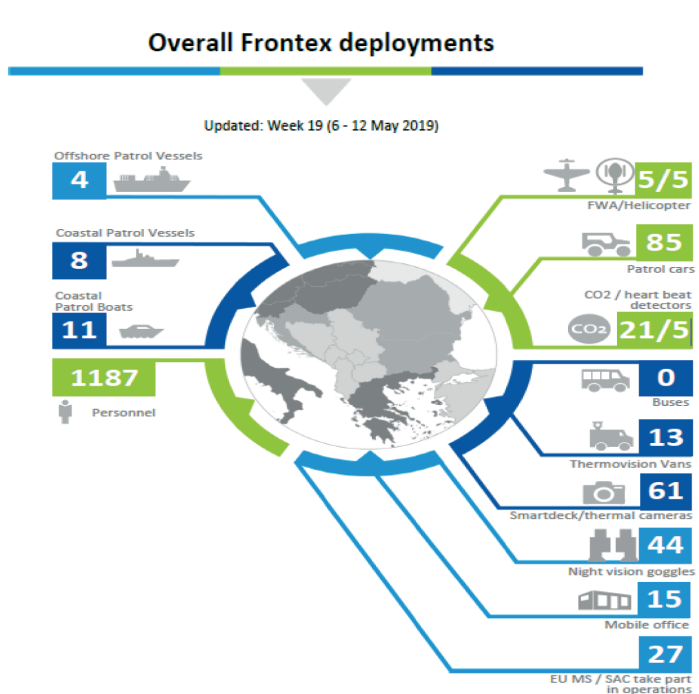


Figura 2 – A resposta operacional da FRONTEX
Fonte: FRONTEX (2019)

Para terminar, gostaria de apresentar três visões de como a segurança pode ser preventivamente acautelada. A primeira inicial e preventiva, prende-se com a vigilância e monitorização em tempo real da área de pré-fronteira, no intuito de antecipar o risco (Figura 3). A vigilância pré-fronteira permite o conhecimento situacional abrangente e contribui para uma preparação eficaz de situações que se estão a desenrolar. Num segundo plano e uma vez detetada situação carente de intervenção, a necessidade de intervir no salvamento de vidas em mar, com todos os meios e mecanismos adequados para o *search and rescue*, e finalmente uma terceira vertente na prevenção e combate ao crime transnacional e transfronteiriço.



Figura 3 – A atividade operacional no mar

Fonte: FRONTEX (2019)

No âmbito da vigilância e da monitorização, a FRONTEX tem à sua disposição meios aéreos não tripulados, que conseguem cobrir atividades de vigilância pré-fronteira, ou seja, identificar possíveis riscos e antecipar necessidades de atuação, como por exemplo assegurar a função essencial de realizar resgates em mar aquando deteções de alguém em perigo, permitindo a ativação atempada de meios, permitindo ainda a deteção de situações suspeitas que podem indicar atividades de tráfico de droga, de pesca ilegal ou outro tipo de ilícitos criminais.

Após salvamento e resgate e uma vez em terra, em coordenação com as autoridades locais, a FRONTEX contribui para a identificação dos que pretendem entrar em espaço da UE. Este apoio da Agência aos Estados-membros abrange áreas diversas, como a identificação e recolha de impressões digitais; análise documental e prevenção da fraude; referimento de pessoas com necessidade de proteção internacional; e a condução de entrevistas. No contexto de *intelligence* e numa vertente mais securitária, são realizadas entrevistas e recolha de informação a fim de, para além da geral identificação, contribuir igualmente para a identificação de possíveis suspeitos da prática de ilícitos criminais. Esta recolha de informação é essencial quer para contribuir para análise estratégica deste tipo de fenómenos, de rotas, tendências ou *modus operandi*, normalmente acompanhada de análise preditiva, análise essa que uma vez disseminada beneficia os Estados-

membros na sua própria capacidade de decisão, mas igualmente contribui, numa vertente mais imediata, para a recolha de informação relevante à realização de investigações criminais.

A recolha de dados pessoais, de informação e *intelligence*, a presença constante no terreno, com estreita cooperação com as autoridades nacionais, outras agências e instituições europeias e internacionais é fundamental na estratégia integrada da Agência FRONTEX na sua resposta operacional no combate ao crime transfronteiriço. A FRONTEX contribui assim, através das suas operações em conjunto com os Estados-membros, com as suas ações na fronteira e na vigilância de pré-fronteira e com a disseminação de produtos analíticos, efetivamente para uma Europa mais segura.

PAINEL II

**A IDENTIDADE DE SEGURANÇA E DEFESA
DA UNIÃO EUROPEIA**

8. NOTA INTRODUTÓRIA AO PAINEL

João Vieira Borges

Major-general, Comandante da Academia Militar

Na abertura deste evento, ouvi com especial atenção a Professora Doutora Ana Santos Pinto, Secretária de Estado da Defesa Nacional, conhecedora profunda desta temática e que nos trouxe uma perspetiva realista do trabalho desenvolvido e em desenvolvimento para consolidação de uma identidade europeia de Segurança e Defesa. A cooperação estruturada permanente dominou o seu discurso, orientado no sentido de uma Europa enquanto ator global em fase de consolidação. Percecionei a importância da Segurança e Defesa como condição de uma Europa mais forte no concerto das nações de 2019, independentemente do ceticismo relativamente ao Exército Europeu, instrumento de “distração” de alguns atores em momentos oportunos. Percecionei ainda, o orgulho em Portugal fazer parte da cooperação estruturada permanente, assim como a importância atribuída à indústria de defesa europeia como instrumento de desenvolvimento e mesmo, num futuro próximo, de identidade.

Ouvi depois, com a maior atenção, o Dr. Luís Amado falar da identidade europeia, como “âncora” de uma Europa de transição para uma nova Era, numa conjuntura de “declínio do ocidente”. Concordo em absoluto com a sua leitura do atual sistema político internacional, dominado pela trilogia EUA-Rússia-China, mas não posso concordar com aquilo que denominou de “irrelevância da posição geoestratégica da União Europeia”, pois a América e a África são e serão determinantes no e para o futuro, independentemente do atual domínio da Ásia. No final da sua intervenção deixou-nos alguns cenários, de que destaco a “evolução adaptativa”, de crise em crise, muito dependente de lideranças e de uma agenda existencial (alterações climáticas, migrações, etc.).

Entendo que no “Mundo Novo em Mudança”, os principais aceleradores da mudança vão contribuir para alterações efetivas nos próximos anos, com consequências inevitáveis para a velha Europa, que se poderá transformar numa nova Europa, caso se consolide uma identidade europeia, sustentada em princípios, valores, memória, cooperação, objetivos, etc.

Como sabem, e porque já muito escrevi sobre o assunto, sou um claro defensor do fortalecimento da identidade europeia, enquanto instrumento de Paz e de solidariedade entre povos tão diferentes e que vão de Portugal até à Rússia. Como historiador, tenho consciência que a identidade europeia terá ainda um longo caminho a percorrer, o qual será influenciado ou mesmo moldado pelas questões

da Segurança e Defesa, mas também do bem-estar dos cidadãos. Não é necessário um Exército Europeu para materializar uma identidade europeia de Segurança e Defesa, mas é certamente importante continuar a cultivar a identidade europeia nos mais jovens, com instrumentos como o Erasmus e com vontade política ao nível das Forças Armadas e de Segurança. Estou ligado a este processo e tive o prazer de ter participado na primeira reunião de comandantes de academias militares, que teve lugar na Áustria em 2018 e que vai ter a sua segunda edição na Roménia, no próximo mês de maio. A mobilidade europeia dos futuros oficiais, para além de ser enriquecedora em termos de formação académica e militar, consolida a solidariedade e os valores, enfim a cultura europeia de Segurança e Defesa entre os jovens oficiais dos diferentes países europeus. O caminho faz-se caminhando e aprendendo com os erros do passado, infelizmente materializados em duas guerras mundiais, cujas razões, ações e consequências não devem ser esquecidas.

E o caminho também se faz com reflexão, em especial da parte de atores e especialistas com elevado conhecimento e especial sentido prospetivo, como o Embaixador Martins da Cruz, o Professor Doutor Carlos Gaspar e o Embaixador Nuno Cabral, a quem passo a palavra para nos falarem da Identidade de Segurança e Defesa Europeia.

9. IDENTIDADE DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

António Martins da Cruz

Embaixador e Antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros

Para falar da Identidade de Segurança e Defesa da União Europeia creio que importaria responder a quatro questões principais:

- Em primeiro lugar, existe uma Identidade Europeia?;
- Em segundo lugar, como foi evoluindo o conceito de uma política e de uma identidade europeia em matéria de segurança e de defesa, a que hoje se chama Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD);
- Depois, quais são os perímetros geopolíticos, geoestratégicos, multilaterais e institucionais que condicionam ou favorecem aquela identidade;
- Finalmente, qual é o futuro da segurança e defesa europeias no quadro europeu e atlântico que interessa a Portugal.

Eduardo Lourenço refere nas suas obras “a indefinível identidade europeia”, numa Europa “fragmentada caoticamente”. Todos nós, sobretudo nós portugueses, conhecemos bem a história e a geografia da Europa. A que quase sempre procurámos escapar até 1986, até à adesão à então Comunidade Económica Europeia, à CEE. Mas levando a herança grega, romana e cristã, e os traços dessa Europa, à África, à Ásia e às Américas durante os cinco séculos das navegações e do império.

Mesmo quando hoje há quem não goste de falar disso, atravessa-se logo a CPLP e a geografia da língua portuguesa para nos recordar a história. Quer isto dizer que contribuímos, para a formação da identidade europeia?

Certamente. E para a projetar. Como outros europeus também fizeram. O paradoxo é que nos nossos dias a identidade europeia se define, mundo fora, mais pela negativa. Nós na Europa somos portugueses. Ou franceses, ou alemães. E mesmo quando estamos em África ou na Ásia, só somos europeus na segunda ou na terceira resposta: “de que país é? Perguntam”. E é raríssimo dizermos que somos europeus. Somos portugueses, italianos ou gregos. E só depois, às vezes vem ao caso a Europa. E ainda menos a União Europeia (Coelho, 2015).

A Europa foi-se construindo desde o Tratado de Roma. Tal como a vemos hoje nos telejornais e a sentimos e vivemos no euro, em Schengen, nas políticas comuns, no direito ou na economia. E às vezes, cada vez menos vezes, nos valores e na solidariedade.

Mas a construção de uma identidade europeia é um processo longo. E longe de estar concluído. A própria elaboração e utilização do conceito de “identidade

européia” traduz afinal uma tendência que muitos gostaríamos que fosse uma dinâmica. Na política, na cultura, na sociedade. Uma dinâmica que procuraria ir além da própria geografia. E seria aqui que entraria a construção de uma identidade europeia de segurança e de defesa. A ir para além da geografia europeia na sua própria concepção. E definida em complemento e não em contraposição a outras “identidades” também europeias.

A história da criação do conceito e da estruturação de uma defesa europeia vem desde 1950. Meses após a criação da NATO em Washington, fracassou a Comunidade Europeia de Defesa por veto francês. A nossa segurança e a nossa defesa, como europeus, repousou inteiramente na NATO. E só na década de 90, três fatores iriam alterar o “*status quo*”: a velocidade da construção europeia com o impulso dado em Maastricht, com a PESC já a assumir o vetor da segurança; a implosão do império soviético que levaria a repensar a NATO; e a crise na ex-Jugoslávia, com os europeus incapazes de gerir crises e conter conflitos na sua vizinhança próxima.

Viria a ser então reativada a União Europeia Ocidental (UEO) e definidas as chamadas “missões de Petersburgo” para a gestão de crises, a manutenção da paz, ações humanitárias e evacuação de nacionais. A União Europeias delegou na UEO estas valências da sua segurança. Mas pouco tempo depois (1996) com a criação do EUROCORP e outras iniciativas, a própria NATO reconheceria uma identidade europeia de segurança e defesa a que se começaria a chamar o pilar europeu da NATO. Evitando a implantação de estruturas e dirigindo as novas capacidades europeias (um Comité Militar, e o Comité Político de Segurança) as operações de gestão de crises, em paralelo com a NATO, que nessa altura entrou também no mercado do *peace keeping* e do *peace enforcement*. A União Europeia em 2001 integra a UEO e oficializa a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

Este *build-up* demorou anos e foi respondendo a necessidades sentidas pelos europeus depois da queda do muro de Berlim. A Europa aceitaria a tese de Madelaine Albright para conviver com a NATO, a doutrina dos 3-D: *no decoupling, no duplication, no discrimination*. Doutrina ainda hoje válida para vários países da União Europeia que consideram o vínculo ou compromisso de defesa mútua da NATO mais valioso, ou mais forte, que as opções europeias. Opções essas que saíam aliás reforçadas com o Tratado de Lisboa, que não só prevê cláusulas de assistência mútua e de solidariedade, como fez evoluir a PESD e criar a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Em rápida síntese esta foi a evolução e a materialização dos conceitos de segurança e defesa na Europa nos últimos quase 70 anos. É ainda hoje uma dimensão nova na União, em construção diria que constante. Construção gradual e porventura mais cautelosa do que outros avanços da União. Fundamentalmente

por duas razões: primeiro, porque a segurança e a defesa, na percepção dos cidadãos, e dos eleitores, entra imediatamente na área quase sagrada da soberania nacional; em segundo lugar porque aqui também, como iremos ver, a Europa tem velocidades distintas: há os Estados que querem mais célere integração na área da defesa, há países mais atlantistas que querem preservar a NATO, e há ainda os que não abdicam do seu estatuto de neutralidade.

Como Embaixador na NATO e na UEO de 95 a 99 tive o privilégio de acompanhar esta evolução. Não apenas no início do alargamento da Aliança Atlântica, mas na definição das primeiras operações de manutenção de paz e gestão de crises na ex-Jugoslávia, quer pela NATO quer pela UEO. E ainda o construir da identidade europeia de segurança e defesa que Portugal sempre apoiou desde que fosse preservada a nossa relação transatlântica e a primazia da NATO.

A evolução desta identidade, como muitas vezes sucede em política internacional, foi dando origem a ângulos e percepções distintas. Que certamente valorizam o conceito, mas originaram divergências. Mas como sempre tem sucedido até agora na construção europeia, os impulsos de sinal contrário solidificam o que já se construiu (o chamado *acquis*) e tendem, ou têm tendido, a gerar consensos. Com cedências mútuas no domínio em discussão ou por *trade-off* com outras matérias na altura mais importantes ou determinantes para os Governos envolvidos. Talvez por isso um autor espanhol, Felix Arteaga (2018), diria que “a chamada identidade Europeia de Defesa é um conceito indeterminado para designar uma alma europeia dentro de um corpo transatlântico”.

Nos últimos anos, principalmente por razões externas, o capítulo de segurança e defesa europeia tem tido, contudo uma evolução mais rápida, por vezes demasiado rápida para diversos países europeus. De um mundo onde havia uma repartição bipolar do poder, passámos a plataformas internacionais múltiplas, onde a China tende a crescer. A globalização, as consequências da crise económica, as alterações climáticas, a aceleração tecnológica e a digitalização, a fragmentação política nos países europeus, o populismo, as imigrações mal-entendidas, o Brexit, a ameaça terrorista, são outras tantas causas de alteração dos perímetros geoestratégicos e políticos em que se move a União Europeia. A Europa tem tido dificuldade em se afirmar como tal na cena internacional e não consegue influenciar a sua vizinhança a sul e a leste. Existe, aqui também, falta de vontade política. Ou demasiadas narrativas, a variar de capital para capital europeia.

Como referiu há dias um jornal europeu, há um “cinturão explosivo em volta da Europa”: a Líbia, o Sahel, a Argélia, o Sudão, a Síria, os Balcãs, a Ucrânia (Arteaga, 2019). E sempre o Médio Oriente, cujos problemas, nas atuais circunstâncias, não têm solução.

No outro ângulo de análise da segurança europeia, está a perspectiva da NATO. E a sua importância, para muitos vital, na defesa e a dissuasão europeias. Mas aqui também se verificam alterações que poderão afetar o modelo existente. Desde logo, a posição oscilante e assimétrica da Casa Branca desde a eleição do Presidente Trump, em relação ao compromisso transatlântico. Embora já durante a administração Obama se tivesse verificado algum distanciamento nas prioridades estratégicas de Washington em relação à Europa.

Parece haver indefinições na *Oval Room* que afetariam a clareza de posições do *Department of State* ou do Pentágono. Ali a grande preocupação pode ser, como li há dias, “se as ameaças de Trump passam dos *Tweets* para os Tratados” (Arteaga, 2019).

Ainda no mundo atlântico, o Brexit vai originar alterações estratégicas nos equilíbrios europeus e na própria percepção que muitos decisores norte-americanos têm da Europa. Onde preferiam Londres a moderar Bruxelas por dentro. E não tem ainda um modelo para substituir aquele *bridging* atlântico na União Europeia. Travando ou flexibilizando a própria identidade de segurança e defesa. O Brexit fará perder à União Europeia uma potência nuclear; o segundo maior orçamento militar da NATO, o primeiro da União Europeia e o quinto do mundo; um direito de veto no Conselho de Segurança de ONU; um membro do G-7; e algum poder de amplificação na Commonwealth, no contexto das relações externas comunitárias.

Também movimentações russas na Crimeia e no leste da Ucrânia, as eventuais interferências em processos eleitorais, e a atração que Moscovo exerceria sobre Ancara, consolidam preocupações atlânticas e europeias. A que se somariam as consequências estratégicas do termo do Tratado INF. E a crescente influência chinesa na tecnologia e nos investimentos em infraestruturas na Europa que poderá ter consequências em futuras mobilidades militares.

No plano estritamente comunitário, as chamadas análises de risco têm vindo igualmente a precisar-se e não deixarão de ter efeitos colaterais na afirmação de identidade de segurança e defesa. Depois de ter falhado por referendos negativos em alguns países a Convenção Europeia, o Tratado de Lisboa veio institucionalizar uma Europa a várias velocidades. Já existia com o euro e o sistema de Schengen, passou a ser legal com as cooperações reforçadas ou estruturadas, a primeira das quais nasceu na área da defesa.

Esta forma de diferenciação entre países, ou flexibilidade como alguns lhe chamam, leva inevitavelmente a diferentes formas e intensidades de integração. O que, apesar de defendido pelos federalistas, conduz inevitavelmente a percepções negativas dos países que não integram os *núcleos duros*. São os possíveis e inevitáveis *spill-overs* das geometrias variáveis.

Aliás, as divergências entre Estados-membros têm vindo a crescer,

provocadas pelas migrações, pelos nacionalismos ou populismos instalados em diversos Governos ou em partidos políticos significativos. Estas fragmentações políticas internas irão repercutir-se na composição futura do Parlamento Europeu, cujos poderes foram aumentados substancialmente pelo Tratado de Lisboa. Será um novo ciclo político na União Europeia, dentro de meses, que influenciará uma nova Comissão, que tem que ser aprovada pelo Parlamento. E um novo quadro orçamental plurianual que poderá acentuar clivagens políticas entre Estados-membros. Tudo isto com eventuais consequências na área da defesa europeia.

Com este panorama, como chegou a Europa aos recentes anúncios de um possível “exército europeu”? E como reagiriam alguns países, mesmo que este exército possa ser uma metáfora? (Ministro da Defesa, 2019). Para consolidar a Política Comum de Segurança e Defesa a União aprovou em 2016 uma nova Estratégia Global para a Política Exterior e de Segurança.

Essa Estratégia tem uma amplitude limitada no domínio da defesa, já que confina a autonomia estratégica da União Europeia à gestão de crises, à proteção dos europeus e à assistência a terceiros países. Ou seja, não punha em causa a exclusividade da NATO na defesa coletiva euro-atlântica.

Mas evoluíram rapidamente as análises em Paris (o que era redundante) e em Berlim (o que foi uma novidade) quanto a um possível desinteresse ou sinais contraditórios da Casa Branca na defesa da Europa. Quase em simultâneo com a ocupação da Crimeia e do leste da Ucrânia por Moscovo. Merkel viria mesmo a afirmar na Conferência de Munique de 2018, que para sua defesa os europeus deveriam contar consigo próprios. Macron foi ainda mais longe e noutra ocasião sublinhou, num registo gaulista de “*tout azimuths*” que a Europa deveria estar preparada para fazer frente a ameaças da China, Rússia e Estados Unidos.

Com base num memorando informal dos quatro países europeus com indústrias de defesa importantes (França, Alemanha, Itália e Espanha) avançou-se em 2017 para uma Cooperação Estruturada Permanente na área da defesa, conhecida pelo acrónimo inglês de PESCO. Seguir-se-ia a Revisão Anual Coordenada de Defesa e o Fundo Europeu de Defesa, entretanto aprovado pelo Parlamento Europeu após o visto bom das instâncias judiciais europeias.

Este avanço europeu é visto em muitos países, e não só europeus, como uma desvalorização da NATO. Ou na falta de confiança nos Estados Unidos para a futura defesa ou dissuasão na Europa. Mas como disse John Maynard Keynes: “*When facts change, I change my mind*”.

Esta é a situação atual. Tem implicações políticas, estratégicas, conceptuais e operacionais no plano de segurança e defesa europeias. No plano político, a PESCO e a afirmação de uma maior autonomia estratégica europeia, acentua o *decoupling*,

a separação entre os Estados Unidos e a Europa. Caso a afirmação desta nova amplitude da defesa europeia não contenha linhas vermelhas que preservem a NATO e as relações transatlânticas.

Portugal, como país europeu e atlântico, foi aliás dos primeiros aliados a prever os possíveis efeitos negativos deste novo impulso europeu. E a Assembleia da República recomendou ao Governo, que aceitou, que a adesão à PESCO deveria ser “encarada como um exercício não conflitual e complementar ao da participação na NATO”. A PESCO deveria respeitar a soberania nacional em matéria de defesa e “não deve conduzir, mesmo de forma gradual e involuntária, em fase ulterior, à criação de um exército comum europeu” nem à especialização das nossas Forças Armadas (Resolução da Assembleia da República, n.º 35/2018). Ou seja, para Portugal esta nova dinâmica na segurança e defesa europeia deve ser enquadrada como o reforço do pilar europeu da NATO. Pelo menos nas atuais circunstâncias.

Esta visão portuguesa atlantista é partilhada por alguns dos outros 25 Estados-membros que aderiram à PESCO, principalmente do Norte e do leste europeus. O que não impede a participação nacional em diversos dos projetos já avançados no quadro da PESCO.

Mas a consequência, agravada pelo Brexit, é acentuar as divergências estratégicas atlânticas e europeias dos países da União, provocando outro grau de diferenciação e mais uma variável na geometria europeia. O que se poderá refletir no empenho na participação na PESCO. E numa reavaliação do vínculo transatlântico e das suas implicações nas diferentes fases e no horizonte estratégico da cooperação reforçada na área da defesa.

No plano conceptual, a autonomia estratégica europeia pode implicar uma separação da NATO, como recordou o Secretário-Geral Stoltenberg ao dizer que aquela autonomia europeia trazia “o risco de enfraquecer o laço transatlântico, o risco de duplicar o que a NATO já faz e o risco de discriminação, contra os aliados não membros da União Europeia”. Porque nada garante que essa autonomia se limite no futuro à gestão de crises, ao “*capacity-building*”, à segurança de fronteiras ou a ameaças híbridas. Ou mesmo a operações em que os Estados Unidos não queiram participar, como sucedeu há anos na Líbia e agora no Sahel.

A autonomia estratégica tem também possíveis consequências na aquisição de material de defesa, “*a procurement dimension*”. Porque pode conduzir à eventual exclusão do equipamento norte-americano de futuras compras europeias. Aliás, registou-se a reação negativa de vários governos europeus com indústrias de defesa significativas quando recentemente a Força Área belga optou pela compra dos F-35 americanos em detrimento da nova geração dos *jet-fighters* europeus.

Há quem defenda que a autonomia estratégica significa no fundo também defesa

coletiva. E que esta capacidade europeia seria política, industrial, mas ainda operacional (Howorth, 2019). E no plano conceptual, a clausula de defesa mútua do recente Tratado franco-alemão de cooperação e integração, chamado Tratado de Achen, assinado em janeiro neste ano, vem ainda levantar a questão se essa clausula serve apenas os interesses de Berlim e Paris ou pode ser estendida a todos os europeus que beneficiaram do sistema de defesa coletiva (Perot, 2019). Dito de outra forma ou ampliando as hipóteses teóricas: a “*force de frappe*” francesa fará parte do sistema de dissuasão europeu ou da sua defesa coletiva? Para Berlim, e outros europeus, ou essa força nuclear é suficiente no quadro da defesa coletiva ou então a NATO continua a ser indispensável. E parece que Berlim se inclinaria, como outros, para a segunda alternativa.

Para sermos ainda mais claros: a União Europeia tem capacidade de dissuasão? Tem capacidade por si só de fazer face à ameaça Russa? A NATO tem. E na atualidade tem até exercícios em curso na Polónia, nos Bálticos, no flanco sul europeu.

E a União Europeia? É que a Europa parece não saber como lidar com as ameaças e as provocações russas. Há até já Estados-membros que propõem cessar as sanções a Moscovo. Estamos a falar de sanções, não de ideologias.

Para terminar, e admitindo que a PESCO leva a uma maior integração da defesa e segurança europeia, incluindo as indústrias de defesa, coloca-se o problema das capacidades militares e da mobilidade das forças. A Europa tem atualmente uma indústria de defesa fragmentada porque os países não abdicaram, até agora pelo menos, da sua soberania neste domínio.

A Europa é o terceiro mercado mundial das indústrias de defesa (17,3%), atrás da Rússia (22%) e dos Estados Unidos (34%). A dispersão das indústrias europeias leva a que a interoperabilidade esteja afetada pela duplicação de capacidades. Os países da União Europeia têm 178 sistemas de armamento comparados com 30 dos Estados Unidos. A PESCO quer utilizar os recursos disponíveis para projetos militares conjuntos, para desenvolver capacidades militares europeias. Mas mesmo que isso venha a suceder as decisões operacionais continuarão a ser tomadas por autoridades nacionais e não europeias (Bendimered, 2019).

De muitas outras questões que a PESCO suscita, retenho apenas mais duas:

– A mobilidade das forças, que será analisada num dos 34 projetos aprovados. O transporte militar rápido atravessando fronteiras para intervenções urgentes na Europa, ou em países vizinhos, coloca diversos problemas. Por exemplo, relacionados com a crescente privatização dos caminhos de ferro, das autoestradas ou dos portos. E os passos legislativos ou administrativos que implica a disponibilização urgente dessas infraestruturas, que não são públicas, para fins militares. Ou mesmo questões de prioridades quando houver partilha de aeroportos por forças operacionais e a aviação civil, como pode suceder em breve no Montijo.

– O complexo sistema de decisão da PESCO que se inicia no Conselho da União Europeia para definição de parâmetros, passa pela Comissão Europeia que seleciona os projetos que serão beneficiados pelas verbas do Fundo, pelo Parlamento Europeu que aprova os orçamentos, pelas indústrias que irão implementar os projetos e pelos Estados-membros que no final decidirão se querem ou não participar. Além disso a coordenação será feita pelo Secretariado PESCO, subordinado à Alta Representante para Política Externa e de Segurança.

São pelo menos sete interlocutores, a que ainda se poderiam somar o Comité Militar da União e o Serviço de Ação Externa. O que coloca a questão se o processo de decisão comunitário está adaptado a matérias sensíveis da defesa e segurança, mesmo que por enquanto se trate apenas do desenvolvimento de indústrias de defesa, comando e controle e logística.

A cooperação em matéria de segurança e defesa europeia tem ainda muito caminho à sua frente. O seu ritmo irá depender dos desafios geoestratégicos, da evolução das vicissitudes políticas europeias, das relações transatlânticas. E ainda dos processos próprias da União Europeia e dos seus equilíbrios políticos internos.

Portugal é um país europeu e atlântico, e terá que saber manter a sua dupla condição na evolução desta dimensão europeia. Tendo sempre presente que a condição atlântica condiciona a geografia europeia. O Governo fez sua recomendação parlamentar que citei e tem mantido esta posição. O tema excede a política externa e exige uma estreita colaboração com a defesa e com os decisores militares.

E dada especificidade da nossa condição estratégica, afigura-se que um “*wait and see*” atento e ativo seria a melhor política. Atenta ao que se passa em Washington e em algumas capitais europeias. E ativa em Bruxelas. Mas também neste tema não podemos esquecer o que disse um dia o Marechal Helmut von Moltke: nenhum plano de batalha resiste ao contacto com o inimigo.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

- Arteaga, F. (2018). *Defensa europea: de ún ejército europeo hablon Macron y Merkel*. Madrid: Instituto Elcano.
- Arteaga, F. (2019). *El País*, 13 de abril.
- Coelho, C. (2015, maio). Inter alia, além das obras de Eduardo Lourenço. Em: *Colóquio “Identidade e Integração na Europa”*. Lisboa.
- Howorth, J. (2019). *Autonomy and Strategy: What should European Want?*. *Egmont Security Policy Brief*, n.º 110. Bruxelas: Royal Institute for International Relations.

- Bendimered, L. (2019). *PESCO: Increase European Defence Integration* [Página online]. Retirado de <https://www.defenceiq.com/air-land-and-sea-defence-services/articles/pesco-increased-european-defence-integration-and-interoperability>
- Ministro da Defesa, (2019). *Sol*, 6 de abril.
- Perot, E. (2019). The Aachen Mutual Defense Clause. *Egmont Security Policy Brief*, n.º 105, Bruxelas: Royal Institute for International Relations.
- Resolução da Assembleia da República, n.º 35/2018. Diário da República, I série.

10. A EUROPA DA DEFESA

Nuno Cabral

Adjunto Diplomático do Ministro da Defesa Nacional

Não vou percorrer novamente os caminhos já tão bem traçados pelos demais membros do painel, até porque não o faria tão bem nem com tanta clareza. Vou antes procurar trazer valor acrescentado em um ou outro ponto que talvez não tenha sido ainda abordado, aludindo ao dia de hoje e ao momento que vivemos neste processo de prospeção e de descoberta na área da “Europa da Defesa”, uma expressão que vou usar com frequência ao longo da minha apresentação. Outra expressão que me diz muito e da qual vou lançar mão com frequência é “uma Europa de paz e de prosperidade”, o objetivo fundamental e declarado de outro fundador da Europa contemporânea, Jean Monnet. É uma expressão de uma enorme simplicidade e é tão sintética quanto profunda e complexa. Normalmente faço o exercício de aplicar um teste com base nesta expressão a um projeto ou iniciativa novos e perguntar de que forma essa outra ideia nova contribui para a construção ou para o reforço de uma Europa de paz e de prosperidade. Uma Europa que nunca mais será o campo de batalha nem de europeus nem de não-europeus.

10.1. EUROPA DA DEFESA

Dia 9 de maio, dia da Declaração Schumann – o MNE francês em 1950. Um dia intimamente ligado à Defesa, na medida em que a própria Declaração e sua materialização mais imediata, a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, são claramente identificados como formas de inviabilizar uma guerra entre a França e a Alemanha, e por conseguinte uma guerra à escala europeia: *“La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterá que toute guerre entre la France et l’Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible”* A Europa, um campo de batalha nunca mais. É uma das linhas de força que me parecem decisivas para nos ajudar a compreender aquilo que está atualmente em curso em Bruxelas.

A importância de restaurar a paz na Europa, diria mesmo a normalidade da paz no continente, em 1950 dá-se no contexto da Guerra Fria e da divisão da Europa em dois blocos tutelados por potências extra-europeias. Há aqui um elemento histórico que julgo de grande atualidade e que terá também a sua quota-parte de importância para refletir informadamente sobre os desenvolvimentos mais recentes: se impedir que a Europa volte a ser um campo de batalha não

significa uma Europa desarmada ou indefesa, aquilo que encontramos é uma defesa da Europa cometida aos EUA e à URSS – duas potências que disputavam a supremacia ideológica e política (em sentido amplo) a nível global e não meramente europeu.

Sem retirar importância à disputa pela Europa, claramente decisiva, o continente tornou-se objeto das estratégias alheias, incluindo as estratégias de dissuasão e de guerra nuclear. Repescando um tema que tem dado bastante que falar recentemente, o Tratado sobre os Mísseis de Alcance Intermédio, parece-me útil recordar que no final dos anos 70 e início dos anos 80 a crise dos mísseis na Europa – tratava-se de mísseis intermédios – mostrou dolorosamente a uma geração inteira de europeus, que hoje desempenham funções de responsabilidade, que o território dos seus países era considerado meramente um campo de batalha de potências estrangeiras, que calculavam mortes e destruições com o distanciamento de quem combate em solo estrangeiro.

Esta noção parece-me importante: a Europa pode tornar-se novamente um campo de batalha se os europeus forem meramente objetos e não sujeitos da própria segurança. Atenção que não ponho em causa a Aliança Atlântica nem a boa-fé dos aliados – muito pelo contrário. As duas superpotências combateriam na Europa, longe dos respetivos territórios nacionais, preferindo certamente não arriscar ataques mútuos, provavelmente só possíveis, aliás, através de mísseis balísticos intercontinentais com ogivas nucleares, aproximando-nos de um cenário de Destruição Mútua Garantida, ou seja, um cenário que ambas evitariam, focando a sua ação na Europa.

Esta vulnerabilidade dos europeus diante de terceiros poderosos não fica circunscrita à Guerra Fria. Ela perdura e persiste na atualidade e encontra motivos que a fundamentam no passado muito recente e no presente. Tinha planeado começar esta cronologia a partir da Primavera Árabe mas é verdade, como notou o Embaixador Martins da Cruz, que a invasão da Geórgia em agosto de 2008, rapidamente seguida do início da crise financeira internacional são elementos claramente identificáveis como catalisadores deste sentimento de vulnerabilidade e, no tocante à nossa vizinhança mais imediata em termos de continente, a perda de previsibilidade do Médio Oriente não começa só a partir das primaveras árabes de 2011 e das guerras civis da Líbia e da Síria – honestamente, devemos incluir a invasão do Iraque em 2003 e toda a perturbação geopolítica daí resultante.

Depois de 2011 temos naturalmente a anexação da Crimeia em 2014, os ataques a Paris em 2015, até mesmo o Brexit em 2016! Este último fenómeno, em curso neste exato momento, deixa-nos com um sentimento não diria de orfandade, mas talvez de perturbação, e a nova administração norte-americana, à qual

aludirei de seguida, relacionando-a com a NATO e a Europa, também não veio ajudar no domínio dos sentimentos. Sou diplomata e procuro ser tão cuidadoso quanto possível a julgar questões de política externa, mas parece-me inegável que o Presidente Trump mexe com toda a gama de sentimentos de todos os que se dedicam a acompanhar um pouco mais de perto a política externa dos EUA.

Sobre este ponto termino com alguns elementos essenciais para julgarmos a muita imprensa sobre a Europa da Defesa. Esta é um empreendimento que está agora a dar que falar, mas – mas não é inventada em 2014, já estava no tratado de Lisboa de 2007 e os seus primórdios vêm do tratado de Maastricht de 1992. O que acontece é que encontra terreno fértil mais tarde, nos nossos dias, e um consenso político muito mais alargado do que até agora. A Europa da Defesa é, nos seus mecanismos em construção, como a Cooperação Estruturada Permanente e o Fundo Europeu de Defesa, uma forma adicional de promoção da cooperação entre os EMUE. Estes mecanismos revelam-se poderosos porque há dinheiro na casa dos milhares de milhões de euros, mas a liderança política continua a ser dos Estados e este ponto traz-me a um dos temas candentes: o “exército europeu” ou “as forças armadas europeias”.

Julgo que não vai haver Forças Armadas europeias. Julgo não haver nem vontade política para substituir as bandeiras nacionais pela bandeira da União Europeia nem muito menos recursos financeiros para criar uma estrutura paralela e duplicativa das Forças Armadas dos Estados-membros da UE. O que existe é um *single set of forces* e essa situação não me parece ser alterável no futuro previsível. Estamos sim atualmente a falar do reforço das capacidades dos EMUE individualmente considerados, ou seja, a reforçar, a bem da defesa comum de todos os europeus, as Forças Armadas de cada um dos Estados-membros da UE.

Os projetos PESCO, a sigla inglesa da Cooperação Estruturada Permanente (CEP), são fundamentalmente projetos de investigação e desenvolvimento de capacidades militares que virão preencher as necessidades identificadas pelos Estados-membros da UE para as suas Forças Armadas nacionais. Aproveito para tentar circunscrever os mecanismos europeus naquilo que eles são neste momento, nem mais nem menos: projetos de investigação e desenvolvimento de capacidades e sistemas de armas relativamente pouco impressionantes em termos de perceção pública – não há projetos sobre mísseis e porta-aviões para serem postos em comum, sobre algo a que o público seria tentado chamar “armas de superpotência”, por assim dizer.

Já vi a CEP a ser caracterizada como o momento charneira de uma nova era na defesa europeia. É verdade que a Europa da Defesa, ou o alargamento do mercado comum à defesa é uma mudança muito grande e que até agora não encontrara

terreno para evoluir. Muito mais que isso... permitam-me não o ceticismo, mas a cautela. Há, claro está, a particularidade de os projetos só se poderem habilitar a fundos europeus se forem cooperativos, ou seja, se forem desenvolvidos em conjunto por um mínimo de 3 Estados-membros da União Europeia. Como a este elemento vai acrescer a necessidade de avaliar a elegibilidade dos projetos, há inevitavelmente que estabelecer uma política nacional e uma abordagem concertada por parte de autoridades públicas, mas decisivamente por parte das indústrias privadas e das universidades e laboratórios para poder estar presente e não somente ser ativo e decisivo no planeamento a nível comunitário em Bruxelas, como ser capaz de beneficiar do financiamento que estará disponível.

Há uma vertente decisiva que é a vertente comercial – os projetos PESCO não vão somente corresponder às necessidades de material das forças armadas dos europeus, vão também precisar de viabilidade comercial para poderem vingar. Aqui o papel e o interesse das indústrias nacionais vai ser decisivo, bem como a capacidade de as empresas dos Estados-membros se associarem da forma mais eficaz para o desenvolvimento do projeto.

O senhor embaixador Martins da Cruz apontou que os principais promotores da CEP e do FED são os Estados com indústrias de defesa poderosas, uma observação com a qual naturalmente concordo. Julgo-o mesmo inevitável. O que farão Estados como Portugal, com uma base industrial menos poderosa? Quero usar aqui a imagem da mesa de jogo – há uma mesa nova que abre e claramente há grandes jogadores, muito experientes, que vão sentar-se. Por parte de um jogador não tão conhecido, o que fazer? Se não tivermos fichas para jogar, nem sequer nos dão cartas e não seremos bem-vindos a vir observar o jogo alheio. Por parte de Portugal já está em campo uma estrutura integrada de avaliação e acompanhamento da PESCO – há que ter fichas, há que ter recursos, que não são somente financeiros mas que os incluem com certeza e assumir os sacrifícios correspondentes. Portugal não é aqui um mero observador, mas antes um membro em pleno deste processo, e vai continuar a envolver-se política, militar e financeiramente em todos os passos da construção da Europa da Defesa.

10.2. A RELAÇÃO ENTRE A NATO E A EUROPA DA DEFESA

Este processo está em curso, vem agitar águas e gerar incómodo até, porque estamos a introduzir uma ferramenta nova nesta caixa de há muito tempo tão rigorosamente arrumada. Estivemos até agora a falar dos fundamentos desta arrumação e agora vamos abordar o esteio da segurança europeia nas últimas décadas: a Aliança Atlântica. Uma frase decisiva que julgo ser de Jean Monnet:

“não foi a Europa que fez a paz, foi a paz que fez a Europa”. Regressando às linhas de força do início da minha intervenção: “Paz, Europa nunca mais campo de batalha, Europa de paz e de prosperidade.” Para mim não há dúvidas de que foi a NATO, ou seja, a materialização do compromisso da superpotência norte-americana na defesa da Europa Ocidental, de início, e de toda a Europa a oeste da Rússia (delimitada a traços que reconheço serem muito largos), o esteio das sete décadas de paz desde 1945. E é por isso que julgo não haver, não poder haver nem haver intenção que haja, contradição entre a Europa da Defesa e a NATO. Os pressupostos da existência desta permanecem e não julgo que se contradigam.

Regresso àquilo que disse há pouco: uma Europa que está destruída em 1945 e cuja defesa em termos estratégicos e factuais está nas mãos dos EUA e da URSS não é e nunca foi uma Europa desarmada – nunca deixou de haver um Reino Unido e uma França como potências militares, cuja retração a nível global pós-1945 foi de certa forma compensada pelos próprios através do desenvolvimento dos respetivos arsenais nucleares, e nenhum destes foi constituído em contradição com a NATO. Os aliados europeus, Portugal incluído desde o primeiro momento, desempenharam sempre um papel de primeira linha – sabendo sempre que havia um continente a reconstruir, que o rearmamento da Alemanha Federal era uma questão de primeira importância nos anos 50 e que a preponderância militar dos EUA no confronto com a URSS nunca foi objeto de angústias, parece-me. A magnitude dos recursos humanos, financeiros e científicos dos EUA era, e é, virtualmente inigualável. Assumidos estes termos, nunca vi que a NATO esgotasse a defesa europeia e não sei de nenhum país europeu que abdicasse da sua soberania a esse ponto, com exceção da posição peculiar da Islândia.

Para mim, há que enquadrar a relação da União Europeia com a NATO e daquilo que está a ser construído no quadro vasto das relações entre duas instituições, cujas constituições são essenciais – mas não perfeitamente coincidentes – e perceber que o interesse fundamental subjacente à natureza de ambas é exatamente o mesmo: paz e prosperidade na Europa. Não descortino como fazer que uma e outra instituição se contradigam uma à outra sem reformular essas mesmas naturezas. Não digo que seja impossível – são criações humanas, afinal de contas – mas não é esse o espírito que preside nem à construção da Europa da Defesa nem ao trabalho conjunto entre as instituições. E reconheça-se que entre as duas há uma proximidade maior e uma intenção de coordenação maior do que aquela que existe neste momento, e que considero necessária e conveniente, entre a Europa da Defesa e outras entidades e realidades, como as Nações Unidas, a União Africana, a Rússia e a China, por exemplo.

Relação com a NATO é dizer inevitavelmente dizer relação com os EUA. Tema que mereceria colóquios inteiros. Em meia dúzia de frases, porque é o

possível e o útil hoje: há na minha opinião uma constante e uma variável com os EUA: a constante é a do papel insubstituível dos EUA na NATO e na segurança europeia. A variável: hoje há um presidente norte-americano mais incisivo quanto a compromissos para com a Aliança, (mas que não os inventou, porque vêm de 2014), mas também uma administração norte-americana que questiona algumas das certezas sobre prioridades de defesa nos dois lados do Atlântico – veja-se a atenção conferida à China e à Coreia do Norte, as questões que se colocam a propósito do Afeganistão, do Iraque e da Síria, e naturalmente a relação dos EUA com a Rússia. É verdade, aos meus olhos, que a Europa da Defesa também é impulsionada por esta noção de que lógicas antigas podem estar desatualizadas, sem que a Aliança esteja em causa, e não está em causa porque continua a corresponder às necessidades dos Aliados, EUA e outros, como já referi.

E entra em cena a tão discutida, tão admiravelmente ambígua, noção de “autonomia estratégica”. Já passámos brevemente pela expressão “exército europeu”, vamos então à “autonomia estratégica” e recordar que ambas foram inicialmente pronunciadas pela nova liderança política francesa e isso, para mim, é um elemento tão novo e relevante quanto os demais que tenho referido: nova presidência norte-americana, novo entendimento quanto à vulnerabilidade da Europa, este último sentido tão agudamente em Paris em novembro de 2015. E não é à toa que estamos a discutir expressões lançadas pela França e a tentar explicá-las uns aos outros. Independentemente da forma da concretização, reconheça-se que há uma fonte de pensamento e de iniciativa política sobre esta questão e ignorá-la é excluir-se desta discussão, algo que Portugal não faz.

Já agora, sobre iniciativas políticas no domínio da defesa uma nota importante para a Iniciativa Europeia de Intervenção, da qual Portugal faz parte juntamente com outros nove Estados europeus, e sobre a qual não podemos alongar-nos mas cuja caracterização me parece dever passar pela complementaridade ou antes preenchimento das lacunas políticas e de planeamento na NATO e na UE, e isto numa lógica assumidamente complementar destas duas, dando aqui como exemplo a coordenação do planeamento para operações humanitárias e de resgate de populações civis muito inspiradas naquilo a que se assistiu nas Caraíbas na sequência dos furacões nos anos mais recentes: são vários os estados europeus com território e cidadãos naquela parte do mundo, relativamente distante da Europa, os meios de apoio mais imediatos e mais eficazes são militares e um emprego conjunto ou coordenado resultaria em benefício de todos os envolvidos e afetados. Se olharmos para o mapa vemos aquilo que aconteceu em Porto Rico, que fica muito mais próximo dos EUA continentais do que a Guiana Francesa ou o Curaçau ficam da Europa e ficamos já com uma ideia daquilo para que a IE2 pode servir: não seria

uma missão NATO, as estruturas UE podem não ter a escala necessária, os EMUE agem decisiva e concertadamente. Enfim, um mero exemplo.

Regressando à “autonomia estratégica”, vou usar uma expressão que o Ministro da Defesa usou e que me parece especialmente feliz: trata-se de uma questão de preposições. No original era uma expressão em inglês, mas com equivalentes em português igualmente eloquentes, espero eu: “*Strategic autonomy is not from, but for*”. A autonomia estratégica não se define *contra*, mas *para*.

Variando sobre o mesmo tom, diria que os europeus precisam de defender-se uns aos outros e uns com os outros e não uns dos outros. Não quero fazer jogos de palavras, apesar de ser esse um dos muitos riscos da coloquialidade. Para mim, esta expressão admiravelmente ambígua, reitero, condensa uma noção importante hoje como ontem: a recuperação da noção de que há que assumir sacrifícios em nome da defesa, tendo presente que muito do investimento é de duplo uso em tecnologia de vanguarda. Alcançar isso, e uso alcançar propositadamente, porque é um esforço constante e que exige muitíssimo trabalho e como diplomata orgulho-me de estar profundamente comprometido nesse esforço, isso sim será realizar os propósitos de 1945 e de 1950, algo que não devemos dar minimamente por adquirido.

Concluo que a Europa da Defesa não é anti NATO – é pró-ação por parte dos europeus e essa ação adquire diversos formatos: políticos, industriais, financeiros, regulatórios e militares. A Europa da Defesa reforça os aliados europeus da NATO – não descortino como pode isso ser mau e temos um enquadramento comum e quantificável para esse reforço: é o Acordo alcançado na Cimeira de Gales de 2014, e a recém-aprovada LPM já o toma em linha de conta. Não há que duplicar estruturas nem que concorrer com aquelas que já existem, há que complementar, o que por vezes não é evidente.

Otimismo? Certamente. As estruturas que existem continuam a corresponder às necessidades e às expectativas de quem nelas participa e investe. Têm-se aliás mantido graças à sua capacidade de se adaptar às circunstâncias e de identificar o respetivo valor acrescentado para os seus membros. Pensar e agir no domínio da segurança e da defesa é custoso e inerentemente desconfortável, mas não fazê-lo é catastrófico.

POSFÁCIO DE COORDENADOR

Marco António Ferreira da Cruz, é Tenente-coronel de Infantaria da Guarda Nacional Republicana. Licenciado em Ciências Militares, na Academia Militar, na especialidade da Guarda Nacional Republicana - Ramo Armas; Mestre em Ciências Militares, especialidade de Segurança, pela Academia Militar; Mestre em Direito e Segurança, pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; Pós-Graduado em Ciência Política e Relações Internacionais, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH/UNL). Está habilitado com diversos cursos de carreira e outros cursos militares, dos quais se salientam o Curso de Estado-Maior Conjunto; Curso de Estudos Africanos, ambos do Instituto Universitário Militar (IUM), e o Curso de Gestão Civil de Crises, no Instituto de Defesa Nacional. É professor na Área de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados do IUM, na Pós-Graduação em Globalização, Diplomacia e Segurança, (IUM, FCSH e Instituto Diplomático), na Pós-Graduação em Informações Militares (IUM) e na Pós-Graduação e na Pós-graduação Missões Humanitárias Catástrofes e Conflitos, da Escola Superior de Saúde da Cruz Vermelha Portuguesa (ESSCVP). É investigador do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar e do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).

POSFÁCIO DE AUTORES (SEGUNDO A ORDEM DOS ARTIGOS)

Ana Isabel dos Santos Figueiredo Pinto, é Secretária de Estado da Defesa Nacional. Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa; Mestre em História das Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL) e licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais, pela Universidade Nova de Lisboa. Tem como principais áreas de investigação académica as Identidades em Política Internacional, a Política Externa e de Segurança da União Europeia e geopolítica do Médio Oriente. Colabora, regularmente, com vários órgãos de comunicação social. Professora Auxiliar no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (Nova FCSH), investigadora e Membro do Conselho Executivo do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-Nova) e Investigadora Associada do Instituto da Defesa Nacional (IDN). Entre outras atividades profissionais, desempenhou funções de Consultora de Investigação para a Organização das Nações Unidas, no Projeto Aliança das Civilizações (2008-2010), foi assessora para as Relações Internacionais do Ministro da Defesa Nacional do XVII Governo Constitucional (2006-2009) e Assistente de Investigação no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (2001-2003).

Manuel Fernando Rafael Martins, é Tenente-general Piloto Aviador e Comandante do Instituto Universitários Militar (IUM). Ingressou na Força Aérea, como Oficial Miliciano, em 04 de janeiro de 1979 e na Academia da Força Aérea (AFA) em novembro de 1980, licenciando-se em Ciências Militares Aeronáuticas, na Academia da Força Aérea em 1985, ano em que concluiu o curso de pilotagem aeronáutica nos Estados Unidos, na Base Aérea de Reese, no Texas, em dezembro de 1985. No ano letivo 1992/93 frequentou o Mestrado em Estratégia, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas de Lisboa, tendo alcançado o grau académico de Mestre. Entre 1998 e 2002 foi nomeado para a Comissão de Serviço na Base Aérea NATO em Geilenkirchen – Alemanha, como piloto de AWACS/Boeing 707. Participou em operações reais de apoio à Paz, na Bósnia e Kosovo (*Allied Force*), e nas operações aéreas pós 11 setembro na operação “*Enduring Freedom*” como Piloto Comandante da aeronave AWACS. No ano letivo de 2010/2011 frequentou o Curso de Promoção a Oficial General no IESM, tendo posteriormente assumido a função de Coordenador da Área de Ensino de Operações, neste Instituto, durante no ano letivo 2011/2012. Em 4 de dezembro de 2017 foi promovido ao posto de Tenente-General, tendo tomado posse como Comandante do Pessoal da Força Aérea. Em janeiro de 2018 foi nomeado Secretário do Conselho Superior de Defesa Nacional, cargo que mantém em regime de acumulação. É autor de vários artigos publicados em revistas nacionais e estrangeiras, e foi revisor científico do IUM. Em 15 de março de 2019 tomou posse como Comandante do IUM.

Luís Amado, é licenciado em economia pelo Instituto Superior de Economia e Gestão. Foi auditor do Instituto de Defesa Nacional, auditor do Tribunal de Contas, deputado à Assembleia Regional da Madeira e à Assembleia da República, Secretário de Estado da Administração interna e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Ministro da Defesa Nacional e Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros. Atualmente, para além das funções de presidente do Conselho Geral e de Supervisão da EDP, integra o *Global Advisory Board* da SONAE, é Curador da Fundação Oriente e Curador da Fundação Francisco Manuel dos Santos. Foi “*visiting professor*” na Universidade de Georgetown sendo atualmente professor convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e da *Paris School of International Affairs* (PSIA). É membro do *European Council on Foreign Relations*. Recebeu a Grã-Cruz da Ordem de Cristo e várias condecorações de governos estrangeiros.

António Mateus, é licenciado pela Universidade Técnica de Lisboa e jornalista profissional desde 1984, quadro *senior* da RTP onde apresenta e coordena desde 2014 o “OLHAR O MUNDO”, eleito nos últimos quatro anos o “Melhor Programa de relações Internacionais” das televisões portuguesas. É autor de cinco livros centrados em experiências de reportagem em cenários de conflito, por ele acompanhados durante 16 anos em três continentes, dois dos quais dedicados a Nelson Mandela, personalidade que acompanhou durante uma década enquanto chefe da Delegação da Lusa na África do Sul. Destacado em 1986 para Maputo, tornou-se o mais jovem jornalista de sempre a chefiar uma delegação de agências internacionais de notícias, um posto a partir do qual cobriu as guerras civis de Angola, Moçambique e Grandes Lagos, as sucessivas rondas de paz para estas regiões e a luta contra o apartheid na África do Sul. Em 1990 aceitou convite para abrir e chefiar em Joanesburgo a delegação regional da agência Lusa, a partir da qual reportou o fim do sistema de apartheid, a independência da Namíbia, as primeiras eleições multirraciais na África do Sul a subida ao poder de Nelson Mandela (personalidade que acompanhou durante uma década e sobre quem publicou dois livros; “Mandela a Construção de um Homem”, Oficina do Livro, e “Mandela: O rebelde exemplar”; editora Planeta). Durante as últimas duas décadas entrevistou dezenas de personalidades mundiais, incluindo, por diversas vezes, os prémios Nobel da Paz, Nelson Mandela, Desmond Tutu e Frederik de klerk e eleito em 2015 o “Melhor repórter de televisão” pela revista especializada “TV7Dias”. Entre outras funções, foi o primeiro coordenador de programas e informação da RTPÁfrica, primeiro Conselheiro de Informação da CPLP, Editor de Política Internacional da RTP e diretor-fundador em Portugal da newsmagazine “Focus”.

Felipe Pathé Duarte, é professor auxiliar no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. É consultor sénior na *VisionWare* - Sistemas de Informação SA para as áreas de geopolítica, análise de risco e segurança. É comentador residente de assuntos de segurança internacional na RTP. Licenciou-se em Filosofia pela Universidade de Coimbra, fez mestrado e doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Católica. Desenvolveu um projeto de pós-doutoramento sobre segurança euro-mediterrânica na Universidade Autónoma de Lisboa, onde também lecionou. É autor

dos livros *No Crepúsculo da Razão* (2007), sobre o terrorismo do pós-Guerra Fria e Jihadismo Global: das Palavras aos Actos (2015), sobre o pensamento estratégico jihadista. Prepara outro sobre violência política, subversão e ação direta. Foi investigador convidado na Universidade de Oxford (*Saint Antony's College*) e no *Homeland Security and Counterterrorism Program* do *Centre for International and Strategic Studies*, em Washington DC. Integra o *European Expert Network on Terrorism Issues* e co-lidera o grupo de *Education & training* da *European Cyber Security Organization*, da Comissão Europeia. Foi bolseiro Fulbright no programa *US National Security Policymaking*, a convite do Departamento de Estado Norte-Americano. É ainda professor convidado no Curso de Estado-Maior Conjunto, Curso de Promoção a Oficial General e no Curso de Estudos Africanos no Instituto Universitário Militar e em vários cursos na Academia Europeia de Polícia (CEPOL).

Carlos Matos Moreira, é licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa/Porto e é Inspetor Coordenador Superior da carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Foi Coordenador de projetos de cooperação e Vice-Presidente do Conselho de Administração da Agência Europeia da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Foi Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Oficial de Ligação do Ministério da Administração Interna junto da União Europeia, colocado na Representação Permanente de Portugal em Bruxelas e Conselheiro Assuntos Internos (Assuntos Schengen, Fronteiras) na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia em Bruxelas. Assumiu diversos cargos na estrutura do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, destacando-se o cargo de Diretor Regional do Centro do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Chefe do Grupo Operativo do SEF junto do Gabinete Nacional Sirene. Foi Representante nacional em diversos grupos de trabalho do Conselho e Comités da Comissão Europeia, tendo assumido a presidência do GT Avaliação Schengen durante a presidência portuguesa de 2007. É Auditor do Curso de Defesa Nacional e possui diversas condecorações e louvores, nacionais e europeus destacando-se a Medalha de Mérito “Liberdade e Segurança da União Europeia.

Lara Alegria Ribeiro, é licenciada em Direito pela Universidade Lusíada de Lisboa e Pós-Graduada em Práticas Processuais Forenses pela Universidade Católica de Lisboa. Exerceu advocacia durante dois anos até ingressar na carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em abril de 2004. No SEF desempenhou funções em diversas áreas, sempre na Unidade Central de Investigação daquele Serviço e no âmbito do combate ao crime sério e organizado em áreas relacionadas com o auxílio à imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. Em 2013 inicia funções na *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation* (Agência da União Europeia para a Cooperação Policial) – EUROPOL, primeiro como analista operacional, depois como especialista nas áreas de imigração ilegal e tráfico de seres humanos e, finalmente, como coordenadora para Itália do *European Migrant Smuggling Centre* (Centro Europeu de Combate à Imigração Ilegal),

função que exerceu nos últimos três anos na Europol. Nestas funções, foi responsável pelo desenvolvimento e implementação de ferramentas inovadoras criadas para fazer face à ‘crise migratória’, como as *European Regional Task Forces*, *Hotspots* ou *Secondary Security Checks*. Após cinco anos e meio na Europol, ingressa na *European Border and Coast Guard Agency* (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas) – FRONTEX como Oficial de Ligação Sénior da Frontex para Espanha e Portugal. No âmbito das suas funções e responsabilidades, a Oficial de Ligação representa o Diretor e a agência Frontex nos Estados-membros, fomentando o diálogo e cooperação entre tais Estados-membros e a Agência nas áreas de competência desta e no âmbito alargado da gestão integrada de fronteiras e segurança das fronteiras externas da União Europeia.

João Vieira Borges, é Major-general e comandante da Academia Militar. É doutorado em “Ciência Política” (UAc), mestre em “Estratégia” (ISCSP) e mestre em “Ciências Militares” (AM). Entre os vários cursos que frequentou destacam-se: o “Curso de Estado-Maior” (IAEM), o “Curso de Defesa Nacional” (IDN), o “Curso Aberto em Ciência Política” (UCP), o Curso “*Terrorism and Security Studies*” (Marshall Center) e o Curso de Promoção a Oficial General (IESM). Ao longo da sua carreira militar foi comandante de unidades de escalão Pelotão, Companhia/Bateria e Batalhão durante mais de oito anos (EPA, CIAAC e AM). No Estado-Maior do Exército foi adjunto e chefe da Repartição de Organização e Métodos da Divisão de Operações, durante cerca de cinco anos e delegado da Artilharia Antiaérea Portuguesa na NATO. Foi Comandante do Regimento de Artilharia Antiaérea n.º 1 (RAAA1), Assessor de Estudos e Diretor de Edições no IDN, Adjunto do Diretor de Ensino, Chefe do Departamento de Estudos Pós-Graduados da AM, Secretário da Comissão Coordenadora e membro do Gabinete de Apoio Técnico do Modelo de Governação Comum do Ensino Superior Militar, em acumulação com funções docente na AM/ISCITE-IUL. Foi 2º Comandante e Diretor de Ensino da Academia Militar. Foi Presidente do Conselho da Arma de Artilharia entre 30 de novembro de 2017 e 13 de fevereiro de 2019. Desde a 3 de É membro do Conselho Diretivo do Instituto Universitário Militar. É membro do Conselho do Ensino Superior Militar. É conferencista e autor de várias obras (22 livros – 9 dos quais como coordenador ou coautor - e 117 artigos) nas áreas da Estratégia, História Militar e Segurança e Defesa.

António Martins da Cruz, é Embaixador e foi Ministro dos Negócios Estrangeiros em 2002 e 2003 e assessor diplomático do Primeiro-Ministro entre 1985 e 1994. Foi Embaixador de Portugal na NATO e na União Europeia Ocidental, e Embaixador em Madrid. Presidente do Conselho da União Europeia Ocidental em 1995, Decano do Conselho do Atlântico Norte da NATO em 1999, e Presidente da OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa em 2002. Como diplomata, ingressou no Ministério dos Negócios Estrangeiros em 1972, no Departamento das Organizações Económicas Internacionais. Era Diretor do Departamento de Integração Europeia quando da adesão de Portugal e exerceu funções nas Embaixadas em Moçambique, no Cairo e nas Nações Unidas em Genebra. Representou Portugal na Comissão dos Direitos Humanos, na Conferência Internacional do Trabalho, no

Conselho de Administração da OIT e no Conselho Económico e Social das Nações Unidas, de que foi Vice-Presidente. Foi ainda Professor de Relações Internacionais, na Universidade Lusíada. Presidente do Comité Português e membro do Conselho Central da Liga Europeia de Cooperação Económica (Bruxelas). Presidente da Fundação IPLI (Bruxelas). Presidente do Conselho Consultivo do *International Policy and Leadership Institute* (Paris). Presidente da Câmara de Comércio e Indústria Portugal- República Dominicana.

Nuno Gabriel Lopes Cabral, é licenciado em Direito pela Universidade Católica Portuguesa (2003) e é Master in *European Union Law* pelo Colégio da Europa de Bruges (2004). Admitido na carreira diplomática em janeiro de 2007, desempenhou funções na Embaixada de Portugal em Praga (2009), na Missão Permanente junto das Nações Unidas em Nova Iorque (2011-2012) e na Missão Permanente junto das Nações Unidas e outras organizações internacionais em Genebra (2013-2018). É Adjunto Diplomático do Ministro da Defesa Nacional desde agosto de 2018.

