

JANUS

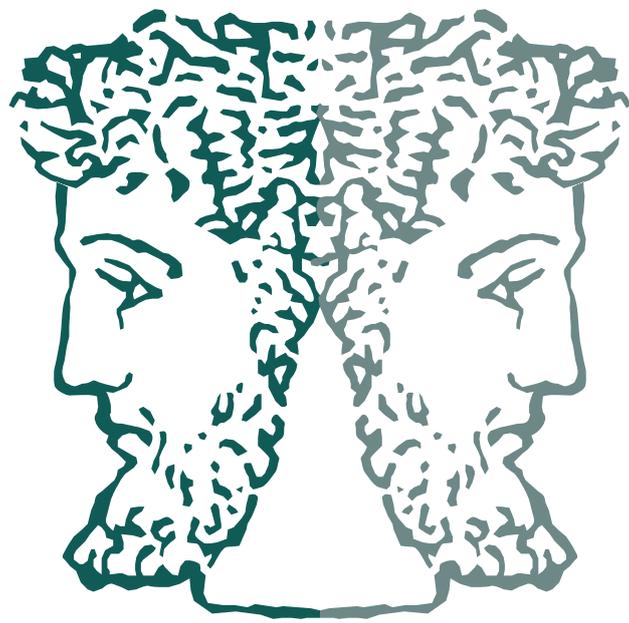


2018
2019

Conjuntura internacional

A dimensão externa da segurança interna





Colaboraram nesta edição

Ana Isabel Xavier	Jorge Albino Alves Costa	Nuno Paixão Almeida
António José Seguro	Jorge Tavares da Silva	Nuno Ricardo Pica dos Santos
António Marujo	José Miguel Maia Pita dos Santos	Nuno Poiares
Artur da Rocha Machado	Judite Couto	Orlando Ribeiro
Brígida Brito	Leonel Miranda	Patrícia Galvão Teles
Bruno Gabriel	Leonídio Paulo Ferreira	Paula Pereira
Bruno Miguel Fena Torres	Luís Filipe J. A. Guerra	Paulo Carvalho Vicente
Carlos Branco	Luís Elias	Paulo Duarte
Constança Urbano de Sousa	Luís Moita	Paulo Miguel Lopes de Barros Poiares
Daniel Valentim Nunes Martins	Luis Tomé	Pedro Miguel da Silva Pereira
Evanthia Balla	Luísa Godinho	Pedro Pinto
Ezequiel Agostinho Maciel Rodrigues	Madalena Zoio Martins	Ramy Aziz
Filipe Vasconcelos Romão	Manuel Augusto Magina da Silva	Raquel Duque
Francisco Carvalho Vicente	Mariana Neves	Ricardo Carrilho
Francisco Xavier F. Sousa	Marina Soares	Ricardo Real P. Sousa
Giuseppe Motta	Mário Luís Magalhães Pedro	Rita Romeiras
Hugo João da Silva Cruz	Mary Carmen Peloche Barrera	Rodrigo Grilo
Inês Marques Ribeiro	Miguel Barreto Henriques	Rui Marta
João Afonso	Nancy Gomes	Sandra Ribeiro
João Henriques	Nelson José Roque Amador	
João Paulo Ventura	Nuno Canas Mendes	

JANUS 2018-19 Anuário de Relações Exteriores

© OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa

Lisboa, Maio de 2019

Director: Luís Moita

Subdirector: Filipe Vasconcelos Romão

Editores: Filipe Vasconcelos Romão e Luísa Godinho

Design: Rita Romeiras

Biblioteca Virtual: Janusonline.pt

Publicação anual

Propriedade: Cooperativa de Ensino Universitário – CRL

NIF: 501641238

Redacção: Rua de Santa Marta, 56. 1169-023 Lisboa

Impressão: Eígal

Coordenação da Produção: Bookbuilders, uma chancela propriedade de Letras Errantes, Lda.

Morada: Rua Oceano Atlântico, 5. 2560-510 Silveira.

Tiragem: 750 exemplares

Depósito legal: 287724/09

ISSN: 2183-4814

N.º de registo do ICS: 120525

Notas: Uma vez que a presente edição do anuário se reporta a dois anos, os respectivos artigos foram escritos ao longo de 2018 e início de 2019. Os autores dos textos adoptam diferentes acordos ortográficos.

JANUS



2018
2019

Conjuntura internacional

A dimensão externa da segurança interna



Índice

Apresentação		7
1.	Conjuntura internacional	9
1.1	A Europa no contexto global das migrações	Constança Urbano de Sousa 10
1.2	O impacto do Brexit na segurança e defesa europeia: o que esperar quando se está à espera...!?	Ana Isabel Xavier 12
1.3	The European Union's Permanent Structured Cooperation mechanism	Inês Marques Ribeiro 14
1.4	Segurança global – um cenário de incerteza	João Henriques 16
1.5	Partidos emergentes numa democracia submergida	António José Seguro 18
1.6	Pós-verdade e política na era digital	Francisco Carvalho Vicente e Paulo Carvalho Vicente 20
1.7	Protecionismo e multilateralismo na era de Donald Trump	Pedro Pinto 22
1.8	Cada vez menos liberdade religiosa no mundo	António Marujo 24
1.9	O mapa-mundo do Papa Francisco coloca as periferias no centro	António Marujo 26
1.10	Direitos Humanos e alterações climáticas	Patrícia Galvão Teles 28
1.11	E depois do Acordo de Paris sobre alterações climáticas...?	Brígida Brito 30
1.12	The institutionalization of Syriza party in Greece	Evanthia Balla 32
1.13	O Front National e La France Insoumise	Paula Pereira 34
1.14	The can of tuna fish is still intact. The rise of Five Star Movement in twenty-first century Italy	Giuseppe Motta 36
1.15	O conflito ucraniano – um produto da ação geoestratégica das grandes potências	Carlos Branco 38
1.16	O PSUV e o rumo político da Venezuela	Nancy Gomes 40
1.17	A construção da paz na Colômbia implica a (re)construção da democracia (1.ª parte)	Miguel Barreto Henriques 42
1.18	A construção da paz na Colômbia implica a (re)construção da democracia (2.ª parte)	Miguel Barreto Henriques 44
1.19	A Líbia e o Ocidente	Francisco Xavier F. de Sousa 46
1.20	Saudi Arabia: changes and challenges	Ramy Aziz 48
1.21	Syria... A model of the Middle East conflicts	Ramy Aziz 50
1.22	União Africana. Velhas vontades, novas dinâmicas	Bruno Gabriel 52
1.23	Guerras civis e outras formas de ação política em África desde o final da Guerra Fria	Ricardo Sousa 54
1.24	A Faixa e Rota e o caráter cíclico da História	Paulo Duarte 56
1.25	Portugal na Faixa e Rota: oportunidades e desafios	Paulo Duarte 58
1.26	Geoeconomia no mar do Sul da China	Leonel Miranda 60
1.27	Paz que os sul-coreanos tanto querem não é certa	Leonídio Paulo Ferreira 62
1.28	A consolidação do poder por Xi Jinping	Jorge Tavares da Silva 64
1.29	Duterte e a cultura política nas Filipinas	Nuno Canas Mendes 66
1.30	A importância das exportações de serviços na economia portuguesa	Sandra Ribeiro 68
1.31	Breve introdução à Comissão de Limites da Plataforma Continental	Mariana Neves 70
2.	A dimensão externa da segurança interna	73
2.1	Sobre a dimensão externa da segurança interna	Luis Tomé 74
2.2	Cooperação internacional entre unidades contraterroristas da UE e o grupo ATLAS	Manuel Augusto Magina da Silva 76
2.3	A dimensão externa da segurança interna de Portugal	Luís Elias 78
2.4	A dimensão externa da política de migração	Mário Luís Magalhães Pedro 80
2.5	Criminalidade transnacional	Artur da Rocha Machado 82
2.6	Tráfico de seres humanos e auxílio à emigração ilegal	Nelson José Roque Amador 84
2.7	Ciber(in)segurança	João Afonso 86

2.8	Conselho da Europa: direitos fundamentais e direitos do homem e os estados de exceção	Nuno Ricardo Pica dos Santos	88
2.9	A cooperação policial europeia: dimensão externa e interna da segurança	Luís Elias	90
2.10	Cooperação bilateral com países europeus	Pedro Miguel da Silva Pereira	92
2.11	A PSP em missões e operações de apoio à paz	Bruno Miguel Fena Torres	94
2.12	Acordo Schengen	Rui Marta	96
2.13	A Frontex e as agendas de migração e de segurança da União Europeia	Luís Filipe J. A. Guerra	98
2.14	Eurogendfor: natureza, objectivo e utilidade	Luís Filipe J. A. Guerra	100
2.15	A Agência da União Europeia para a Formação Policial – CEPOL	Hugo João da Silva Cruz	102
2.16	Segurança do espaço aéreo	Raquel Duque	104
2.17	A cooperação judiciária internacional em matéria penal	Ezequiel Agostinho Maciel Rodrigues	106
2.18	GNR – dimensão externa e cooperação internacional	Paulo Miguel Lopes de Barros Poiars	108
2.19.	Sistema de Segurança Interna – dimensão externa e cooperação internacional	José Miguel Maia Pita dos Santos	110
2.20.	Segurança interna – (des)centralização de competências	Bruno Miguel Fena Torres	112
2.21	Combatentes estrangeiros europeus	Marina Soares	114
2.22	O cão no contraterrorismo	Nuno Paixão Almeida	116
2.23	Cibersegurança, literacia e resiliência digital dos idosos	Nuno Poiars	118
2.24	Actores solitários de terrorismo na União Europeia	Nuno Paixão Almeida	120
2.25	A ameaça islamista sobre Portugal	Daniel Valentim Nunes Martins	122
2.26	A Polícia Judiciária e o combate ao terrorismo na senda da cooperação internacional (1.ª parte)	João Paulo Ventura	124
2.27	A Polícia Judiciária e o combate ao terrorismo na senda da cooperação internacional (2.ª parte)	João Paulo Ventura	126
2.28	A Procuradoria Europeia: desafio ao ordenamento jurídico-constitucional português (1.ª parte)	Jorge Albino Alves Costa	128
2.29	A Procuradoria Europeia: desafio ao ordenamento jurídico-constitucional português (2.ª parte)	Jorge Albino Alves Costa	130
2.30	Autoridade Tributária e Aduaneira: dimensão externa e cooperação internacional	Judite Couto	132
2.31	Portugal – A cooperação policial internacional com países lusófonos e do Norte de África	Ricardo Carrilho e Rodrigo Grilo	134
2.32	Paz e segurança no mundo – um contributo de Portugal	Ricardo Carrilho e Madalena Zoio Martins	136
2.33	The impact of US immigration in national security, a threat to “America first”?	Mary Carmen Peloché Barrera	138
2.34	Papel do SEF no combate ao tráfico de pessoas	Orlando Ribeiro	140

Apresentação

Num mundo marcado pela globalização económica, tecnológica e informativa, por muito que alguns actores políticos pretendam regressar ao isolacionismo e ao nacionalismo, as sociedades permanecem atentas e abertas ao exterior. A permeabilidade dos fenómenos políticos, económicos, sociais e culturais à conjuntura externa ajuda, em grande medida, a explicar a perenidade do protagonismo das Relações Internacionais na agenda mediática. Talvez seja essa uma das razões pelas quais o Anuário Janus continua um projecto vivo e actual depois de mais de vinte anos passados sobre a sua primeira edição.

Portugal é dos países mais abertos do mundo e é, justamente, essa abertura que esta publicação pretende reflectir. Pese os ataques que as sociedades abertas têm vindo a sofrer, o nosso país faz parte de um espaço constituído por algumas das democracias mais avançadas do mundo – a União Europeia – e beneficia dessa participação todos os dias, em pequenas interacções que só se fariam notar caso desaparecessem repentinamente. A liberdade de circulação no Espaço Schengen ou a possibilidade que os nossos alunos do ensino superior têm de fazer um semestre no estrangeiro, ao abrigo do Programa Erasmus, são duas destas, embora simples e discretas, grandes conquistas.

Apesar da crise constante que assola a Europa desde há décadas, a integração europeia significou uma autêntica revolução para Portugal. Não apenas na dimensão económica e comercial, mas também no que implicou em matéria de aprofundamento da cooperação mesmo nos domínios da soberania mais tradicional do Estado. A administração interna é uma delas e essa é uma das razões para que o capítulo temático do nosso Anuário Janus 2018-2019 tenha como mote “A dimensão externa da segurança interna”.

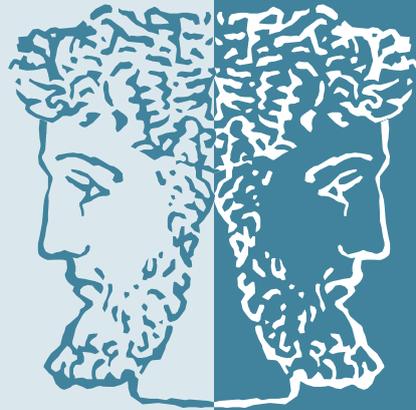
Numa era em que tanta informação nos chega quase ao segundo, reafirmamos o nosso compromisso com uma publicação, elaborada por especialistas para não especialistas, destinada à reflexão sobre temáticas que, embora nos possam parecer distantes, nos afectam enquanto cidadãos.

Resta-nos agradecer a todos os autores que colaboraram neste número e ao ICPOL, centro de investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, parceiro do OBSERVARE, cuja direcção prontamente aceitou o nosso desafio de desenvolver o capítulo temático.

Boas leituras!

Luís Moita
Director

Filipe Vasconcelos Romão
Subdirector



1. Conjuntura internacional

1.1 • Conjuntura internacional

A EUROPA NO CONTEXTO GLOBAL DAS MIGRAÇÕES

NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO, os fluxos migratórios intensificaram-se à escala global e tornaram-se mais complexos e diversificados. De 2000 a 2017, o número de imigrantes internacionais aumentou de 173 milhões para 257 milhões – 60% dos migrantes internacionais residem na Ásia (80 milhões) e na Europa (70 milhões). Estas são, igualmente, as regiões de origem do maior número de migrantes internacionais, com 106 milhões e 61 milhões, respetivamente. Também o número de refugiados e requerentes de asilo aumentou de forma significativa. Em 2016, cerca de 26 milhões de pessoas eram refugiadas ou requerentes de asilo, afetando sobretudo países como a Turquia (3,1 milhões), a Palestina (2,2 milhões), o Líbano (1,6 milhões) ou o Paquistão (1,4 milhões).¹

Em termos absolutos, estes números impressionam, mas temos de os ver em perspetiva. As migrações internacionais, embora tendam a aumentar, continuam a ser a exceção e não a regra do comportamento humano. Apenas 3,4% da população mundial é migrante internacional e a realidade na União Europeia (UE) não é muito diferente. Aqui vivem cerca de 20,7 milhões de imigrantes (nacionais de países terceiros), o que corresponde a 4,1% da sua população. À semelhança do que acontece no mundo, também na UE alguns Estados-membros concentram o maior número de imigrantes internacionais, com a Alemanha à cabeça (12,2 milhões, ou seja, 14,8% da sua população).²

As migrações internacionais são e sempre foram um fenómeno humano complexo. Mas algo mudou nos últimos anos, já que se transformaram em polo de tensões políticas e de perturbação da paz social, o que está a colocar novos e enormes desafios à Europa. A questão das migrações é o tema da agenda política europeia que mais está a abalar a coesão na UE e a comprometer a sua realização como um espaço de liberdade, sem fronteiras internas, ao mesmo tempo que parece pôr em causa os princípios da solidariedade, da tolerância e de respeito pelos direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana, que são, no fundo, o legado ético do processo de integração europeia.

O drama humano das migrações internacionais e as perceções negativas

Nunca como hoje as migrações internacionais estiveram associadas a tantas tragédias humanas, pessoais e coletivas. É às portas da Europa, na sua fronteira sul, que este drama humano tem a sua mais trágica manifestação, com um crescente número de pessoas a perder a vida na tentativa de encontrar refúgio ou uma vida com dignidade. As tragédias no Mediterrâneo são um fenómeno endémico, com décadas, que parece não

ter fim à vista e transformaram este mar na fronteira mais letal do Mundo. Sobretudo a partir de 2014, os fluxos intensificaram-se e tornaram-se mais mistos, com um crescente número de refugiados e imigrantes económicos a arriscar a vida numa mesma embarcação, vítimas de organizações criminosas de traficantes, cada vez mais complexas e lucrativas. Só em 2016 perderam a vida na travessia para a Europa cerca de 5143 pessoas e, em 2017, 3116.³

“
Nunca como hoje as migrações internacionais estiveram associadas a tantas tragédias humanas, pessoais e coletivas.”

E esta tragédia humanitária relaciona-se, em grande medida, com a crescente securitização das políticas migratórias e a inexistência de vias legais de imigração. Embora as migrações internacionais sejam um fenómeno transnacional por natureza, são, ainda, objeto de uma regulamentação predominantemente nacional, baseada numa lógica restritiva e securitária de contenção dos fluxos através das fronteiras nacionais e de defesa da integridade territorial do Estado.⁴ Nos anos 90 e, com maior intensidade, depois do 11 de setembro de 2001, o processo de securitização das migrações internacionais e a sua perceção como ameaça à segurança interna deram origem a políticas migratórias e de controlo de fronteiras cada vez mais restritivas, que se têm revelado ineficazes para gerir fluxos migratórios e conter a imigração irregular.⁵ Podemos até falar de um círculo vicioso, onde a irregularidade migratória gera mais medidas securitárias e de controlo, que por sua vez causam mais irregularidade, potenciando, assim, a atividade das organizações criminosas de auxílio à imigração ilegal e de tráfico de seres humanos, que são elas próprias a real ameaça à segurança dos Estados e dos próprios migrantes. E isto tem tido consequências trágicas a que diariamente assistimos no Mediterrâneo, onde pessoas desesperadas morrem às mãos de criminosos sem escrúpulos, a tentar entrar irregularmente na Europa. Por outro lado, a constante associação das migrações internacionais, a “irregularidade” ou “ilegalidade” e a narrativa da imigração como fator de insegurança e ameaça à identidade nacional também contribuíram para acentuar o dualismo cidadão/estrangeiro (*bostes*, inimigo), “nós”/“outros”, bem como a ideia de estarmos perante uma in-

Constança Urbano de Sousa

vasão de fluxos migratórios desregulados que ameaçam a integridade territorial e a paz social dos Estados. Tal tem contribuído para sedimentar perceções negativas sobre a imigração, baseadas em ideias preconcebidas do imigrante como o criminoso, o que “rouba” o emprego ou o que ameaça a nossa cultura,⁶ que geram e propagam o “medo” que alimenta os movimentos populistas anti-imigração, o racismo e a xenofobia.⁷ Para debelar estes desafios que se colocam à sociedade democrática e preservar os valores civilizacionais inerentes à dignidade da pessoa humana é, mais do que nunca, imperioso que as lideranças políticas adotem um discurso disruptivo que combata de forma determinada esta narrativa, que não tem evidência factual e é fortemente ancorada em estereótipos.

O imperativo da criação de vias legais e seguras de imigração

O combate às redes de auxílio à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos deve permanecer uma prioridade de toda a comunidade internacional. Mas é necessário ter consciência de que a perseguição criminal, os controlos de fronteiras ou o desmantelamento de organizações crimi-

	Mediterrâneo	EUA-México	Corno de África
2014	3283	307	265
2015	3785	339	135
2016	5143	400	235
2017	3139	415	179

Imigrantes desaparecidos/mortos nas fronteiras mais letais do mundo: 2014-2017

Fonte: OIM – Missing Migrants Project, in: <https://missingmigrants.iom.int/about>

Continentes	2000	2017
Ásia	65,0	105,7
Europa	49,6	61,2
América Latina e Caraíbas	24,8	37,7
África	21,6	36,3
América do Norte	3,2	4,4
Oceânia	1,2	1,9

Evolução do número de imigrantes (milhões) por região de origem: 2000-2017

Fonte: Nações Unidas, International Migration Report, 2017.

Continentes	2000	2017
Ásia	49,2	79,6
Europa	56,3	77,9
América do Norte	40,4	57,7
África	14,8	24,7
América Latina e Caraíbas	6,6	9,5
Oceânia	5,4	8,4

Evolução do número de imigrantes (milhões) por região de destino: 2000-2017

Fonte: Nações Unidas, International Migration Report, 2017.

País	Número de imigrantes (milhões)
Estados Unidos	49,8
Árabiá Saudita	12,2
Alemanha	12,2
Rússia	11,7
Emirados Árabes Unidos	8,3
França	7,9
Canadá	7,9
Austrália	7,0
Espanha	5,9
Itália	5,9
Índia	5,2

Quinze principais países de destino de fluxos migratórios: 2017

Fonte: Nações Unidas, International Migration Report, 2017.

País	Número de imigrantes (milhões)
Índia	16,6
México	13,0
Rússia	10,6
China	10,0
Bangladesh	7,5
Síria	6,9
Paquistão	6,0
Ucrânia	5,9
Filipinas	5,7
Reino Unido	4,9
Afganistão	4,9
Polónia	4,7
Indonésia	4,2
Alemanha	4,2
Cazaquistão	4,1

Quinze principais países de origem de fluxos migratórios: 2017

Fonte: Nações Unidas, International Migration Report, 2017.

nosas, embora sejam medidas legítimas e necessárias, por si só são insuficientes para impedir o drama da imigração irregular. Tal como não se pode parar o vento com as mãos, também não se pode impedir as migrações internacionais na era da globalização, enquanto existirem causas remotas que as originam, como a insegurança, a miséria, as discrepâncias gritantes de desenvolvimento, o desrespeito pela dignidade da pessoa humana ou as alterações climáticas, bem como fatores de atração, como o declínio e o envelhecimento demográficos na Europa, a existência de emprego (no mercado de trabalho formal e informal) ou a simples perspectiva de encontrar no continente europeu melhores condições de vida. Políticas de imigração securitárias e restritivas têm empurrado os imigrantes e os refugiados para as redes criminosas de auxílio à imigração ilegal, que operam num mercado global de acordo com a lei da oferta e da procura, com todas as consequências trágicas que conhecemos. Nas sábias palavras de António Guterres, num artigo publicado na *Time*, em 23 de abril de 2015, “border surveillance alone is not an answer (...). This stems from a simple truth: we can't deter people fleeing for their lives. They will come. The choice we have is how well we manage their arrival, and how humanely. (...) Without realistic alternative channels for people to reach safety, the much-needed increase

in international efforts to crack down smuggles and traffickers is unlikely to be effective.”

Só a criação de vias legais de imigração e a gestão proativa, partilhada e responsável das migrações internacionais têm o potencial de alterar o *status quo*, mudar o paradigma, romper com a narrativa anti-imigração, lutar de forma mais eficaz contra a imigração irregular e evitar a perda de vidas humanas.⁸ Por outro lado, perante a crise demográfica e o acentuado envelhecimento das populações, a Europa deve reconhecer que as migrações, se bem geridas, são uma oportunidade e uma inevitabilidade para o seu desenvolvimento económico, o emprego e a sustentabilidade dos sistemas de segurança social, sendo, assim, parte da solução e não o problema.⁹

Devem, portanto, ser os Estados a gerir os fluxos migratórios de forma regular, segura e humana, em benefício de todos. Neste contexto, o Pacto Global para Uma Migração Segura, Ordeira e Regular,¹⁰ aprovado em dezembro de 2018 no seio das Nações Unidas, é uma oportunidade única. Pode permitir à comunidade internacional, em geral, e à Europa, em particular, uma alteração do *status quo* e regular as migrações de forma humana à escala global. Este Pacto, não vinculativo, com os seus vinte e três objetivos estratégicos, procura dar uma resposta aos desafios das migrações internacionais, colocando a pessoa humana no seu centro, procurando estabelecer uma visão comum de centralidade das migrações para o desenvolvimento sustentável e promovendo uma partilha de responsabilidades na gestão deste fenómeno humano, que deve ser encarado como positivo e benéfico para as sociedades contemporâneas.

A integração de imigrantes e a coesão social das sociedades europeias

Não podemos, no entanto, escamotear que fluxos migratórios mais diversificados e intensos originam, inevitavelmente, mudanças nas sociedades de acolhimento, que podem gerar tensões de natureza cultural, religiosa, racial e outras, próprias da sua transformação em sociedades multiculturais e cosmopolitas. Para minimizar ou evitar este tipo de tensões é absolutamente essencial que os Estados e a UE invistam mais em políticas públicas de integração, que são transversais e vão desde a habitação à educação, passando pela garantia de direitos de inclusão económica, social e política. E estas políticas devem dirigir-se, igualmente, às comunidades de acolhimento, de forma a prepará-las para uma mudança de paradigma societário. Só assim se poderá evitar fenómenos de radicalização, que alimentam o terrorismo, a xenofobia ou o racismo, manter a coesão social e permitir uma coexistência pacífica.

O combate às causas remotas das migrações: um imperativo do século XXI

Como não é viável que apenas determinados países recebam todos os refugiados do mundo ou todos aqueles que procuram melhores condições de vida, é também um imperativo reduzir as fontes estruturais do fenómeno migratório, que são as mesmas ao longo da História: perseguição,

conflitos, guerra, insegurança, falta de Estado de Direito, violações de direitos humanos, má governação, miséria, alterações climáticas, etc. Assim, e paralelamente a uma gestão proativa de fluxos migratórios regulares e a políticas de integração mais determinadas, é essencial reduzir as causas remotas das migrações internacionais.

Mas atuar sobre estas causas requer mudanças políticas profundas. Tal passa por um compromisso genuíno da comunidade internacional para prevenir e resolver conflitos de forma pacífica e por políticas mais determinadas de defesa do Estado de Direito e dos Direitos Humanos. Mas também passa por um maior investimento em políticas de ajuda ao desenvolvimento eficazes, incluindo um reforço do nexo entre desenvolvimento e migrações, pelo combate às alterações climáticas, bem como por uma alteração de políticas económicas, de forma a permitir aos países menos desenvolvidos uma real possibilidade de desenvolvimento que garanta às suas populações melhores condições de vida. Só assim os projetos migratórios passarão a ser uma opção, uma manifestação de liberdade e autonomia individuais e não uma imposição ou o último reduto da condução de uma vida com dignidade. ■

Notas

¹ NAÇÕES UNIDAS, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Divisão de População (2017), *International Migration Report 2017: Highlights*, disponível in www.unpopulation.org.

² EUROSTAT, Migration and migrant population statistics, in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Further_Eurostat_information (consultado em 3 de fevereiro de 2018).

³ OIM, Missing Migrants – Tracking deaths along Migratory Routes, in <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (consultado em 3 de fevereiro de 2018).

⁴ SOUSA, Constança Urbano, *Globalização e livre circulação de pessoas*, THEMIS, Ano XV, n.º 26/27, 2014, pp. 139 e segs.

⁵ EYLEMER, Sedef, ŞEMŞİT, Suhail *Migration-Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations*, Perceptions Summer-Autumn 2007, pp. 49-70; BLUS, Anna, *Beyond the Walls of Paper. Undocumented Migrants, the Border and Human Rights*, European Journal of Migration and Law, 15, 2013, pp. 413-446; FAIST, Thomas, *The migration-security nexus: international migration before and after 9/11*, COMCAD, Working Papers 9, Bielefeld, 2005, URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssor-378981>, pp. 9-11; CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, *Facilitating Mobility and Fostering Diversity – Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights Migrants*, CEPS Paper in Liberty and Security n.º 92/, maio 2016, disponível in www.ceps.eu, pp. 1, 7, 27-28; ACHILLI, Luigi, SANCHEZ, Gabriela, *What Does It Mean to Disrupt the Business Models of People Smugglers*, Policy Brief 2017/09, abril de 2017, Migration Policy Centre, EUI.

⁶ Ver, entre outros, MARTÍN, Ivan, et. al., European Parliament Study “Exploring New Avenues for Legislation for Labour Migration to the European Union”, 2015, pp. 58-59, disponível in <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

⁷ FAIST, *op. cit.*, pp. 9-11; CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, pp. 27-28.

⁸ CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, pp. 1, 25 e segs.; ACHILLI, Luigi, SANCHEZ, Gabriela, *op. cit.*, p. 5.

⁹ MARTÍN, Ivan, et. al., *op. cit.*, pp. 26-31, citam um estudo científico que estima que a UE perderá, até 2050, 87 milhões de pessoas em idade ativa num cenário sem imigração e até 2020 a oferta de trabalho pouco qualificado será muito inferior à procura.

¹⁰ Sobre este Compacto Global e o relativo aos refugiados consultar <https://refugeemigrants.un.org/global-response>



1.2 • Conjuntura internacional

O IMPACTO DO BREXIT NA SEGURANÇA E NA DEFESA EUROPEIA: O QUE ESPERAR QUANDO SE ESTÁ À ESPERA...!?

Ana Isabel Xavier

A POUCOS MESES DE SE OFICIALIZAR a revogação da lei de adesão do Reino Unido à Comunidade Europeia em 1973 e a transferência das diretivas e regulamentos comunitários para a ordem jurídica interna britânica, uma das áreas que sempre permaneceram relativamente ausentes do *tour de table* foi a da segurança e defesa. Tal deveu-se sobretudo a duas razões: primeiro, porque as negociações acabaram por se centrar sobretudo na salvaguarda das quatro liberdades fundamentais (bens, pessoas, mercadorias e capitais) e num *backstop* para a fronteira entre as duas Irlandas; segundo, porque o Reino Unido sempre beneficiou de alguns *opt-outs*, cláusulas de exclusão ou não participação neste domínio, revelando-se inclusive como um obstaculizador natural de maior integração e aprofundamento. Não obstante, em dois anos de negociações, foi sempre claro que nem o Reino Unido tinha interesse em desistir ou enfraquecer a segurança euro-atlântica, nem em restringir os seus compromissos multilaterais em relação à NATO ou aos projetos multinacionais de segurança e defesa europeias.

De facto, o Reino Unido pode deixar de ser membro pleno da União Europeia (UE), mas continuará a ser um Estado europeu, pelo que os contornos da relação futura (multilateral e bilateral) devem evitar uma fragmentação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), o que prejudicaria a segurança europeia e a credibilidade e legitimidade do ator União Europeia dentro e fora das suas fronteiras.

Prós e contras

Não obstante a UE e o Reino Unido terem um interesse mútuo nas relações de defesa e segurança, esta é uma área em que dois níveis de análise parecem não convergir. Por um lado, a saída do Reino Unido da União Europeia parece revelar uma perda significativa de capacidades e aspirações para a UE evoluir enquanto ator político com reconhecimento global e potência militar com capacidade de dissuasão nuclear. Do mesmo modo, embora questionável pelos demais Estados-membros, a verdade é que a posição britânica de natural relutância a mais aprofundamento em matéria de segurança e defesa sempre facilitou um “equilíbrio” desejável, deixando assim um lugar vazio que rapidamente será aproveitado ou pelo *hub* franco-alemão ou por coligações *ad hoc* entre os países do Sul ou do Leste.

Por outro lado, como o Reino Unido tem sido sempre relutante em aceitar uma maior integração da defesa da UE e de reformas institucionais importantes, bloqueando permanentemente o destacamento de missões e operações, vetando a aspiração de uma sede operacional permanente e opondo-se a um aumento do orçamento da

Agência Europeia de Defesa, o Brexit pode trazer um novo impulso e oportunidades várias. De facto, a ausência de uma forte voz opositora ao desenvolvimento de uma estrutura militar dentro da UE poderia reforçar a militarização da PCSD. Do mesmo modo, os ajustes do modelo de governança intergovernamental dentro da PCSD podem tender a favorecer a liderança de outros Estados-membros nesse campo. Recorde-se que o nível de ambição política, estratégica e operacional – *Headline Goal* – aprovado em Helsínquia em 1999 foi acordado apenas entre os 15 Estados-membros, não incluindo o Reino Unido.

“
O Reino Unido pode deixar de ser membro pleno da UE, mas continuará a ser um Estado europeu, pelo que os contornos da relação futura devem evitar uma fragmentação da Política Comum de Segurança e Defesa.”

Limitações e oportunidades

Vale a pena antecipar algumas limitações e oportunidades concretas em cinco áreas principais: missões e operações; instituições europeias; financiamento; desenvolvimento de capacidades; aquisição, integração do mercado e investigação; e *Berlin Plus*.

O PESO MILITAR E SECURITÁRIO DO REINO UNIDO

Para além de ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e uma potência nuclear, em 2016 o Reino Unido foi o quinto país do mundo que mais gastou em defesa (The Military balance 2017) e o terceiro maior orçamento de defesa da NATO, mantendo o investimento numa média de 2,2% do PIB (UK Defence in numbers, 2017). Assume-se ainda como o segundo maior exportador de produtos e serviços de defesa, maioritariamente para o Médio Oriente (49%), mas também para a América do Norte, Europa e Ásia-Pacífico (UK Defence and security export statistics 2016). Apesar da sua credibilidade internacional, a participação do Reino Unido em missões e operações da PCSD, o contributo do pessoal do Reino Unido até à data representou apenas 2,3% do total das contribuições dos Estados-membros e a contribuição financeira do Reino Unido para as missões civis não passou dos 15% (House of Lords, 2018: 3; 42). Em 2016, o Reino Unido participou nas seguintes missões e operações: EUFOR ALTHEA (Bósnia e Herzegovina), com 31 elementos; EUTM Mali (Mali), com 26 elementos; EUNAVFORMED/Sophia (Mediterrâneo), com 1 FFGHM; e EUTM Somália (Somália), com 5 elementos. Em 2017/2018, entre as 16 missões civis e operações militares em curso, o Reino Unido participou com 6 elementos na EUAM Ucrânia, 8 na EUMM Geórgia, 1 na EUPOI COPPS, 8 na EULEX Kosovo, 6 na EUFOR Althea, 4 na EUTM Somália, 2 na EUCAP Somália, 6 na EUNAVFOR Med e 8 na EUTM Mali. A participação mais representativa é ilustrada pela EUNAVFOR Somália (Operação Atalanta), com o quartel-general da operação (Northwood), comandante operacional (major-general Charlie Stickland) e 56 elementos. No entanto, nenhuma representação adicional foi assegurada na EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Níger, EUTM RCA, EUAM Iraque, EUBAM Líbia ou EUBAM Rafah (House of Lords, 2018: 18; The Military Balance 2017).

Missões e operações – O impacto do Brexit no apoio efetivo e participação ativa em missões e operações da PCSD será residual, não só porque a segurança e a defesa continuarão a ser uma questão estratégica para o Reino Unido, mas também porque o Reino Unido pode continuar a participar como país terceiro, tendo alguma influência a nível operacional nas missões e operações em que participa, embora sem qualquer papel formal na tomada de decisão ou no planeamento. Para além disso, o Brexit pode não só intensificar as capacidades militares da UE, como encorajar uma cooperação mais forte entre os Estados-membros no sentido de uma segurança e defesa estratégicas e competitivas. Por isso, o impacto do Brexit nesta área parece ser mais simbólico (perda relativa de um ator militar e de um contribuinte eficaz para a abordagem abrangente da UE em termos de prevenção de crises, estabilização e resolução de conflitos, mas também cooperação e desenvolvimento) do que real. O Estado-membro com os maiores recursos e capacidades militares em toda a UE é também aquele que proporcionalmente tem tido uma participação nas missões e operações da PCSD mais reduzida. Assim, o Brexit pode beneficiar o reforço de um papel estratégico autónomo para a UE, embora em complementaridade com a NATO.

Instituições europeias – O Brexit será sentido na estrutura permanente de gestão de crises políticas e militares e no seu processo de tomada de decisão, nomeadamente em órgãos com representação nacional, organismos de planeamento e em agências europeias, deixando disponíveis as posições ocupadas por funcionários britânicos destacados para os restantes Estados-membros.

Financiamento – O Brexit exigirá a necessidade de rever e atualizar o contributo dos Estados-membros para o orçamento da Agência Europeia de Defesa (EDA), do Mecanismo Athena ou do Centro de Satélites da União Europeia (SATCEN), o que representará um maior encargo financeiro para os restantes Estados-membros. A redistribuição das contribuições será exigida também no Fundo Europeu de Desenvolvimento, essencial para uma paz sustentável num contexto de crise ou pós-conflito.

Desenvolvimento de capacidades, aquisição, integração do mercado e investigação – O Brexit poderá encorajar o desenvolvimento de uma estratégia tecnológica e industrial de defesa europeia (BTIDE), nomeadamente no âmbito da PESCO (cooperação estruturada permanente), ao mesmo tempo que o Reino Unido pode continuar, através de acordos de associação, a apoiar projetos colaborativos desenvolvidos pela Agência Europeia de Defesa. Não obstante, o Brexit pode também reforçar a fragmentação na BTIDE, já que o Reino Unido (em conjunto com França, Alemanha, Itália, Espanha e Suécia) acaba por constituir a espinha dorsal desse compromisso, tendo mesmo assinado uma carta de intenções para que esse quadro de cooperação multinacional se tornasse efetivo. Em termos de investimento em investigação e desenvolvimento, o Reino Unido participa em alguns projetos importantes no âmbito da Agência Europeia de Defesa, juntamente com outros Estados-membros, pelo que o impacto será sentido de forma significativa.

Berlin Plus – O Brexit não deve afetar o mecanismo que foi criado para facilitar o acesso às estruturas de comando, controlo, informação e comunicação da NATO pela UE, tendo os responsáveis britânicos já dado sinais positivos a iniciativas de cooperação que complementem e fortaleçam a segurança e defesa europeias e transatlânticas.

Cenários futuros

Quando se fala hoje em segurança e defesa, é claro que nenhuma análise se pode limitar a uma abordagem militar tradicional, considerando que os desafios da radicalização, terrorismo, cibernética, resiliência ou a construção do Estado não são resolvidos ou mitigados apenas pelo uso de meios ou capacidades civis ou militares. O reforço de sinergias para enfrentar as crises externas será sempre necessário para abordar o ambiente estratégico no qual as negociações ocorrerão. Por conseguinte, é necessário aguardar pelo início formal do período de transição para avaliar o grau de autonomia ou de cooperação nos processos de decisão em matéria de política externa, segurança e defesa: se o Reino Unido se vai tornar um parceiro integrado (estatuto especial sob a forma de UE + 1) com capacidade na tomada de decisão e desenvolvimento operacional; se um parceiro associado (participação caso a caso em missões e operações da PCSD, fruto de acordos administrativos e de cooperação); ou um observador especial

(privilegiando o diálogo bilateral com Estados-membros específicos da UE) na agenda de segurança e defesa (Whitman, 2016: 48-49; Black *et al.*, 2017: 46).

Seja qual for o cenário futuro, certo é que o Brexit alterará significativamente o posicionamento político-estratégico do Reino Unido na União Europeia, na relação transatlântica e no mundo, mas sem nunca desvalorizar os quadros multilaterais de negociação e compromisso coletivo como palcos privilegiados para pensar e agir em matéria de segurança e defesa. ■

Referências

- Black, James *et al.* (2017), "Defence and security after Brexit – Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU". *Compendium report*. RAND Europe. United Kingdom: Cambridge.
- Chalmers, Malcom (2017), "UK Foreign and Security Policy after Brexit". *Briefing Paper*, January 2017, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.
- HM Government (2017), The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, February 2017.
- House of Lords (2018), "Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations". *European Union Committee, 16th Report of Session 2017–19*, Published by the Authority of the House of Lords.
- Ministry of Defence (2017), "UK Defence in numbers", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/652915/UK_Defence_in_Numbers_2017_-_Update_17_Oct.pdf
- Whitman, Richard G. (2016), "The UK and EU Foreign, security and defence policy after Brexit: integrated, associated or detached?", *National institute economic review*, N.º 238.



1.3 • Conjuntura internacional

THE EUROPEAN UNION'S PERMANENT STRUCTURED COOPERATION MECHANISM

Inês Marques Ribeiro

THE EU'S PERMANENT STRUCTURED COOPERATION (PESCO) [Article 42(6) and 46 of the Treaty on European Union] is a mechanism that seeks to provide a formal (albeit flexible) institutional framework for willing EU Member States that meet certain military operational and capability criteria (identified in Protocol 10 of the TEU) to establish a closer cooperation in the field of security and defence through ad hoc projects. Scholars like Sven Biscop have been advocating a practical implementation of PESCO since the Lisbon Treaty was signed about a decade ago.

The idea of a common European defence is not new: it was first proposed in the form of a European Defence Community which failed to come to fruition in 1952. Ever since, this idea has become somewhat of a taboo, not least because of the emergence of NATO and the European project's association with the idea of 'civilian power'. The European project's 70-year-old lingering ambition culminated in the launch of PESCO (which was still deemed impossible at the time of the launch of the EU Global Strategy in 2016), as it was embraced by the Council through the adoption of an implementation roadmap in March 2018, in association with other structures and initiatives such as the European Defence Fund and the European Defence Industrial Development Programme.

If it was deemed impossible before, what changed?

In November 2017, 25¹ out of 28 EU Member States pledged their intention to formally activate the PESCO mechanism with the goal of maximising the EU's interoperability and effectiveness in matters of defence spending and overall international security actorness. This was considered by many to be a historic moment in the development of the security and defence field at the EU level, driven by changes in the EU's complex domestic and surrounding security environment that pushed the organisation to reach for all available tools. But to understand the context that led to the Member States' adoption of PESCO, we must first look at the changes operated in the EU's geopolitical security environment, as well as concerning the evolution of the conceptual framework that accompanied these changes.

In the period that preceded and surrounded the launch of the EU Global Strategy, events such as the civil war in Syria and the emergence of new complex and unconventional transnational terrorist networks (such as Daesh) led to political instability in the European southern neighbourhood and within the EU itself, which

was simultaneously affected by the refugee crisis that emerged in the Mediterranean region. To the East, the Ukrainian revolution – often dubbed 'Euromaidan' revolution – that took place in 2013 and 2014 in favour of increased European approximation or integration, was followed by the Russian annexation of Crimea and the emergence and intensification of territorial disputes between pro-Russian separatist forces and pro-Ukrainian/pro-European forces. Domestically, the EU was also dealing with the practical implementation of the Lisbon Treaty and the establishment of the European External Action Service, as well as with the first steps in an unprecedented withdrawal of a Member State – the United Kingdom – from the European project, in the midst of a growing wave of populism and Euroscepticism. These various growing domestic and external challenges and threats that the EU had to deal with during this period strengthened the link between external and internal dimensions of EU security and reinforced changes in the EU's normative ambitions in many areas of foreign policy, including crisis management.

“ (...) Despite its ambiguity (...), it is clear that PESCO is (...) a model and promoter of peace in the world. ”

The 2013 'comprehensive approach' to external conflicts and crises was replaced by an 'integrated approach', proposed with the EU Global Strategy in 2016. This latter approach, an evolution of the former, maintains the 'comprehensive' aspect at its core, but is rooted on ideas of resilience and stabilisation. Resilience is about the EU's ability to adapt, endure, and especially to recover in face of adversity, and it became increasingly important in light of the EU's own perception of its vulnerability and of the volatility and unpredictability of its surrounding security environment. The goal of strengthening the EU's ability to defend itself and ensure stability – through mechanisms such as PESCO – reflects a growing acknowledgement of the link between external and internal aspects of EU security, as well as a 'pragmatist' turn in EU foreign policy. Stabilisation, in this context, entails an understanding of security as an ontological goal for the EU, encompassing more than traditional territorial and structural protection from external threats, and, as such, is seen as a process of

mitigating uncertainty and ontological insecurity. The overall tone of the EUGS was that of a commitment to an increase in the EU's strategic autonomy (despite this concept's vagueness and ambiguity), and PESCO reflects the EU's attempt at a practical implementation thereof.

Brexit and American scepticism: constraints or opportunities?

The launch of the EU's Permanent Structured Cooperation, thanks to the leadership of France and Germany, with the help of Italy and Spain and all of the remaining participating Member States, shows an opening for the development of an actual EU security and defence policy that goes beyond just crisis management, reflecting the EU's lingering determination to become increasingly more autonomous in these matters. As the President of the European Commission stated recently on Twitter, 'our security cannot be outsourced'.

Despite most of its Member States' pledge to NATO and its principles of no duplication, no decoupling, and no discrimination, the fact is that the EU collective is striving for the ability to act independently from the Alliance. Brexit means that one of the EU's biggest spenders on defence matters will soon be gone, but it also means that one of the EU's biggest obstacles to the advancement of a security and defence policy at the EU level will also be gone (even though the UK was, ironically, one of this policy's main supporters and drivers in the 1990s). Nonetheless, there is ample opportunity for the UK to participate in PESCO, so long as significant expertise and funding is provided in exchange (in other words, so long as it is deemed useful and beneficial for the EU).

The United States' detachment from European defence is not new, as the previous administration had already shown, through its Pacific pivot, that its priorities had changed. The current US President's recent questioning of NATO's purpose was another contributing factor for an amenable environment for the launch of PESCO. Yet, ironically, the American reaction to the EU's growing defence autonomy was not only one of ambiguity, but rather of scepticism and criticism, even though the idea of global burden-sharing and complementarity to NATO seems like a more accurate interpretation of what the EU was going for. This is especially important, as, according to the Council of the EU, military capacities developed in the context of PESCO may be made available in other contexts, such as NATO or the UN, by the participating EU Member States, if they so choose, because those capabilities do not become EU collective assets, but rather remain

17 PROJECTS APPROVED

The implementation of the EU's Permanent Structured Cooperation entails a closer collaboration between willing and able Member States but is open to any Member State that shows similar levels of ambition and commitment to this shared responsibility. So far (as of June 2018) 17 projects have already been adopted within three broad areas that seem to predominantly support crisis management activities: common training and exercises, operational domains (including land, air, maritime, and cyberspace), and joint and enabling capabilities (which seeks to bridge operational gaps). According to the EEAS, 33 new PESCO project proposals are currently being evaluated until the end of 2018. When these projects are made public, a glimpse at the direction and future ambitions of the PESCO mechanism will be possible, perhaps better defining its role in the context of EU defence policy and vis-à-vis NATO.

The 17 PESCO projects that have been approved so far include a European Medical Command Centre; the development of common technologies for European military radio communications; the improvement of strategic logistic support and force projection in EU Missions and Operations; the improvement of the speed of movement of military forces across Europe; an EU Training Mission Competence Centre to improve interoperability and skills of EU personnel; the standardisation of procedures among European Armies; the development of new systems of energy supply for camps in the context of joint operations; a Deployable Military Disaster Relief Capability Package; a Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures; a maritime capability for surveillance and protection of specified maritime areas; the integration of land-based surveillance systems, maritime and air platforms; a Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform; Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security; the improvement of command and control systems of EU missions and operations at the strategic level; a prototype European Armoured Infantry Fighting Vehicle/Amphibious Assault Vehicle/Light Armoured Vehicle; a mobile precision artillery platform; as well as the EUFOR Crisis Response Operation Core, which seeks to accelerate the provision of forces.

the property of individual Member States. So PESCO results as both an alternative and a complement to NATO (which the EUGS still acknowledges as Europe's primary pillar of security), allowing the EU to be stronger on its own while simultaneously strengthening its role within the Atlantic Alliance.

Inspiration for other sectors of EU integration

When the initial pledge was made in November 2017, the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy commented that the launch of PESCO could become an inspiration for other sectors of EU integration, particularly considering the taboo that had surrounded the development of EU security and defence policy practically since its inception. The High Representative mentioned that the EU is oftentimes not aware of its own capacity and potential, and that its political will is stronger than it is perceived from the outside and even domestically. Joining the entirely intergovernmental PESCO mechanism is voluntary and projects are created on an ad hoc basis, but once Member States are in, Council decisions made by qualified majority voting are legally binding. This makes PESCO a significant step in terms of defence integration, even if it ends up resulting in a multi-speed EU (although the very high rate of Member State participation suggests otherwise), while ensuring the integrity of the sovereignty of individual Member States. Not only does the activation of PESCO show that there is indeed political will for furthering the pursuance of a common defence, but it also shows that the EU is taking advantage of the many hurdles and challenges that it has been facing in the last few years – Brexit in particular – to improve its ability to assert and protect itself.

Despite its ambiguity somewhere between crisis management and territorial defence, it is clear that PESCO is rooted in the EU's long-standing

narrative as a model and promoter of peace in the world with an underlying responsibility, due to its own domestic success as a peace project, to spread its values, norms, standards and to be a 'point of reference' for other actors in the international system. ■

Notes

¹ All EU Member States but Malta, Denmark, and the United Kingdom, namely Austria, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Croatia, Cyprus, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia, Spain, and Sweden.



1.4 • Conjuntura internacional

SEGURANÇA GLOBAL – UM CENÁRIO DE INCERTEZA

João Henriques

A SEGURANÇA, A PAZ E O DESENVOLVIMENTO sempre foram preocupações dominantes ao longo de toda a História da Humanidade. Tal como no passado, estes anseios continuam presentes no milénio que agora se iniciou. Particularmente no decurso das duas últimas décadas têm-se verificado profundas mudanças nos mais variados domínios da vida das sociedades, com destaque para o da segurança. São cada vez em maior número as ameaças à sociedade protagonizadas por novos e mais destrutivos actores. Às ameaças resultantes de inquietantes alterações climáticas, da corrida ao armamento nuclear, das migrações em massa, da pirataria e dos vários conflitos regionais presentes, sobretudo, nos continentes africano e asiático, juntou-se a escalada terrorista jihadista, marcada pelas mais diferentes motivações, desde a religiosa à ideológica, passando pela de natureza social.

Um pouco por todo o mundo, muitos são os Estados, incluindo os de maioria populacional muçulmana, que ultimamente têm sido cenário de vários ataques terroristas de inspiração salafista. Em África, com destaque para a região subsariana, vai crescendo a presença de grupos e de sucursais das principais organizações terroristas que se concentram, agora, em territórios com uma governação frágil, ou mesmo em Estados ditos falhados, retirando daí significativos ganhos¹. De resto, neste continente, as ameaças à segurança das populações não se resumem aos conflitos de natureza étnica² ou a acções terroristas directas; também a escassez de recursos ou a crescente diminuição das reservas de água, a pobreza, a fome, as violações dos direitos humanos, as alterações climáticas e a explosão demográfica constituem sinais de uma instabilidade contínua e potenciadora de conflitos generalizados, que passaram a requerer uma especial atenção da comunidade internacional.

O ano de 2017 registou convulsões generalizadas por todo o Médio Oriente, com destaques para a Síria e o Iraque. Mais a sul, tanto o Líbano como o Sudão do Sul suscitaram sérias preocupações da comunidade internacional. No continente sul-americano, a Venezuela viveu, como ainda hoje vive, um conflito social em larga escala. Na América Central, as populações de diversos países deste subcontinente, com destaque para a Nicarágua, onde as autoridades exercem uma enormíssima repressão sobre a população civil, estão no trilho de crises humanitárias sem fim e expostas aos dramas causados pela criminalidade organizada ali instalada. No continente europeu foram vários os países fustigados pelas acções terroristas, entre os quais Espanha, a enfrentar, igualmente, o sério problema do separatismo catalão.

No extremo oriental do planeta, o já longo conflito protagonizado pelas duas Coreias e a crescente instabilidade internacional, em parte fruto do preocupante e temerário protagonismo de Donald Trump, que no domínio da política externa norte-americana tem em muito contribuído, a par de outras razões, como é o caso das alterações climáticas³, para a presença de sérias ameaças à segurança internacional. Neste contexto ameaçador de âmbito global, a segurança passou a merecer posição de destaque nas agendas da generalidade dos governantes em todo o mundo. Estas novas ameaças acabaram por provocar uma mudança profunda nos conceitos relativos à segurança global. Tudo isto a par de múltiplas acções desencadeadas por indivíduos, grupos ou organizações terroristas às quais se juntou o crime organizado e, mais recentemente, entidades de corte ideológico extremista, num cenário de angustiante incerteza quanto ao momento e localização das suas acções.

“
(...) a segurança passou a merecer posição de destaque nas agendas da generalidade dos governantes em todo o mundo.”

A vida das sociedades é marcada, ainda, pelas novas ameaças e os ciberataques, tendencialmente mais sofisticados, através dos quais a opinião pública está permanentemente sujeita a manipulações de diversa índole. Também as alegadas ingerências da Rússia nas últimas eleições norte-americanas, assim como o envenenamento do antigo espião russo Sergei Skripal, e uma nova configuração de zonas de influência russa e norte-americana, acabariam por dar lugar à primeira grande crise política entre a Rússia e o Ocidente no período do pós-Guerra Fria. As ameaças à segurança passaram a fazer parte do quotidiano da população mundial. Consequentemente, as iniciativas dos líderes políticos de todo o mundo para estancar e erradicar o fenómeno têm-se multiplicado.

Entretanto, os avanços tecnológicos registados, a par de constituírem um enorme benefício para a Humanidade, acabaram por resultar, também, numa séria ameaça à segurança mundial, com grupos e organizações terroristas, e do crime organizado, a acederem facilmente aos enormes recursos do espaço virtual; uma verdadeira arma do século XXI, que tem posto à prova a enorme capacidade que o Daesh tem na sua utilização.

A Internet constitui nos nossos dias o principal meio de comunicação a nível mundial. De igual modo, o emprego deste meio por parte das organizações terroristas vai muito além do imaginável. Trata-se, pois, de um instrumento essencial do movimento jihadista global⁴. Funciona como veículo de propaganda e obtenção de informação, assim como meio de recrutamento e mobilização, de ataque contra redes computadorizadas fornecedoras de serviços públicos, como, por exemplo, sistemas financeiros, aeroportos e de segurança, de financiamento, planeamento e coordenação das suas actividades e, ainda, como forma de comunicação. Tudo isto num ambiente insuficientemente controlado pelas forças antiterroristas, já que a cada revés provocado por estas sucede uma resposta adaptativa das organizações terroristas. Não é de estranhar, pois, que a Internet seja cada vez mais utilizada pelos jihadistas que, inclusivamente, recorrem a ela para a criação de fóruns e para a reivindicação de atentados ou sequestros. Com meios como a Internet o mundo encontra-se agora mais ao alcance do terrorismo global salafista, onde a interacção para troca de informação e difusão de propaganda com países e regiões muito distantes entre si passou a ser possível. Segundo NYE, Jr.⁵, a Internet permite a alguns actores o lançamento de ataques cibernéticos sem sair de casa, criando uma ameaça à segurança mundial. As comunicações são um recurso de fundamental importância para os grupos terroristas, com particular destaque para o Daesh, algo que, todavia, não é novo. Ferramentas tecnológicas disponíveis mais recentemente afectaram a natureza das suas actividades, alterando o modo como as ameaças se colocam às sociedades.

O uso intensivo que o Daesh faz da ciberjihad para o recrutamento, radicalização e disseminação da propaganda jihadista torna o seu combate e prevenção particularmente complexos para os serviços de *inteligência*. O termo ciberjihad faz referência ao uso de ferramentas tecnológicas de última geração e do ciberespaço, em ordem à promoção da jihad violenta contra os chamados *inimigos do Islão*. O Daesh faz uso de uma estratégia de propaganda bem-sucedida com base em mensagens adaptadas a públicos distintos. O seu alcance é global, visando atingir as populações mais vulneráveis. O grupo criou uma série de meios de comunicação que transmitem produções de propaganda em vários idiomas e ajustadas ao contexto social e cultural de cada grupo-alvo⁶. O ciberespaço permite, ainda, a criação de fóruns onde grupos de convertidos ao Islão formam ou integram redes através das quais difundem a sua interpretação rigorista do Islão. Dada a dificuldade ou mesmo incapacidade de

entenderem os discursos que têm lugar nas mesquitas ou noutros locais de culto, estes convertidos recorrem à Internet como meio adequado à sua radicalização.

No mesmo sentido, também as prisões se converteram em mais um importante veículo de radicalização jihadista e de recrutamento. Actualmente, os riscos transformam-se em massacres sem qualquer tipo de aviso prévio, tal como aconteceu com os atentados de Nova Iorque, de Madrid ou de Londres, e mais recentemente em territórios francês e alemão, em Bruxelas ou em Barcelona. Os ataques de Madrid demonstraram claramente que as ameaças do terrorismo islamista tinham, igualmente, a Europa como alvo. Por outro lado, confirmaram a emergência de uma maior autonomia da rede jihadista, o que foi demonstrado pela acção das células que cometeram os ataques, inspiradas por uma ideologia jihadista violenta. Os registos sangrentos das ocorrências que tiveram lugar nas duas maiores cidades espanholas puseram, ainda, a claro as vulnerabilidades a que os locais com multidões ou de grande concentração de pessoas estão sujeitos. Muitos são agora os países ameaçados por um terrorismo inspirado por uma corrente fundamentalista e integrista do Islão, sendo a Al Qaeda e o Daesh as organizações mais representativas desta linha, cujos objectivos passam pela imposição de uma ideologia totalitária através de meios bastante violentos.

“
O terrorismo e os conflitos regionais, a par do crescente número de incidentes relacionados com a cibersegurança, marcaram a agenda política no ano de 2017.
”

Os Estados têm, pois, necessidade de adequar os seus procedimentos ao novo cenário do terrorismo islamista, recorrendo a instrumentos que lhes permitam reagir com prontidão em face do carácter versátil da ameaça. De acordo com um relatório da Europol⁷, a União Europeia enfrenta, actualmente, uma série de ameaças e ataques terroristas de grupos em rede e actores solitários e outros inspirados no Daesh. A par de ataques cuidadosamente preparados surgem outros aparentemente de natureza espontânea.

O terrorismo e os conflitos regionais, a par do crescente número de incidentes relacionados com a cibersegurança, marcaram a agenda política do ano de 2017. As ameaças que actualmente pendem sobre todos nós fazem parte de um modelo bastante complexo e multifacetado, merecendo, por isso, uma rigorosa análise e a aplicação de uma adequada estratégia. Um rastreio unicamente centrado na intervenção puramente operacional é perigosamente escasso, atendendo

ao facto de que os problemas postos à sociedade são de âmbito multidimensional, profundamente marcados por ideologias de tipo fundamentalista que promovem o ódio e a violência. Afinal, e disso há que ter consciência, são estas ideologias que têm servido de alavanca ao terrorismo jihadista. As convulsões políticas, sociais ou económicas, constituem realidades interdependentes. Se numa delas é declarada uma situação de crise, a mesma alastrar-se-á às restantes. A reactividade deve, pois, ceder o passo à prevenção, de modo a ser possível uma atempada neutralização de actos criminosos da responsabilidade das células e comandos terroristas. Nesta estratégia de cariz multidimensional o êxito dependerá do cuidado dispensado às questões de segurança.

Os desafios à segurança internacional: combater as ameaças

Muitas das actuais tensões são de natureza étnica ou territorial, como os casos do Sudão do Sul e o conflito que opõe a Ucrânia à Rússia, o que coloca em evidência a sua crescente descentralização e assumindo já um carácter global, com consequências noutros domínios. Outras regiões, igualmente sensíveis, em particular as do Médio Oriente e do Sahel, seja por razões de natureza tribal ou étnica, estão significativamente expostas às iniciativas dos terroristas islamistas. Esta instabilidade cria crescentes oportunidades a actores não-estatais, o que resulta em novas e sérias ameaças à segurança internacional, tornando o seu combate uma tarefa complexa⁸. Aos líderes políticos de todo o mundo é exigido um amplo consenso, entendendo como inultrapassável uma efectiva cooperação no combate às diferentes ameaças colocadas à sociedade mundial, sabendo-se o quanto têm fracassado as tradicionais estratégias de segurança, devido, muitas delas, a falhas de análise dos conflitos que estão na sua origem. Entendemos que a pesada tarefa de promover a segurança e a paz mundiais exige, igualmente, o envolvimento e a contribuição das grandes organizações internacionais (OTAN e ONU) e da União Europeia, o que obrigará a uma ampla percepção comum a todos os líderes, o que muito poucas vezes se tem verificado. Ainda assim, o combate ao terrorismo tem evoluído permanentemente e vai adoptando as medidas de segurança necessárias a cada situação. ■

Notas

¹ THE FUND FOR PEACE. *FRAGILE STATES INDEX ANNUAL REPORT 2018*. Disponível em: <http://fundforpeace.org/fsi/2018/04/19/fragile-states-index-2018-issues-of-fragility-touch-the-worlds-richest-and-most-developed-countries-in-2018/> (Consultado em 29 de Maio de 2018).

² As estatísticas mostram que, actualmente, muitas mais pessoas são mortas por conflitos étnicos ou pela proliferação de armas do que pela guerra internacional (KRAHMANN, Elke – *New Threats and New Actors in International Security*. New York. Palgrave Macmillan, 2005).

³ Segundo o WORLD ECONOMIC FORUM, no seu *GLOBAL RISKS REPORT 2016*, “as alterações climáticas, e os efeitos que lhes estão associados, são responsáveis por um maior impacto para a segurança global do que propriamente o terrorismo ou o crime organizado”. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/GRR/WEF_GRR16.pdf (Consultado em 4 de Junho de 2018).

⁴ IBÁÑEZ, Luis de la Corte; JORDÁN, Javier. *La yibad terrorista*. Madrid, Editorial Síntesis, 2007, pp. 218-219.

⁵ NYE Jr, Joseph S. – *O Futuro do Poder*. Lisboa, Círculo de Leitores, 2010.

⁶ *Idem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ WORLD ECONOMIC FORUM – *THE FUTURE OF PEACE AND SECURITY: INTERLINKAGES IN A COMPLEX WORLD*. Disponível em: https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/The_Future_of_Peace_and_Security-hand-out-FINAL.pdf (Consultado em 30 de Maio de 2018).

Referências

IBÁÑEZ, Luis de la Corte; JORDÁN, Javier. *La yibad terrorista*. Madrid, Editorial Síntesis, 2007.

KRAHMANN, Elke. *New Threats and New Actors in International Security*. New York. Palgrave Macmillan, 2005.

NYE Jr, Joseph S. *O Futuro do Poder*. Lisboa, Círculo de Leitores, 2010.

THE FUND FOR PEACE. *FRAGILE STATES INDEX ANNUAL REPORT 2017*. Disponível em: <http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fragile-states-index-2017-annual-report/951171705-fragile-states-index-annual-report-2017/> (Consultado em 28 de Maio de 2018).

THE FUND FOR PEACE. *FRAGILE STATES INDEX ANNUAL REPORT 2018*. Disponível em: <http://fundforpeace.org/fsi/2018/04/19/fragile-states-index-2018-issues-of-fragility-touch-the-worlds-richest-and-most-developed-countries-in-2018/> (Consultado em 29 de Maio de 2018).

WORLD ECONOMIC FORUM – *THE FUTURE OF PEACE AND SECURITY: INTERLINKAGES IN A COMPLEX WORLD*. Disponível em: https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/The_Future_of_Peace_and_Security-hand-out-FINAL.pdf (Consultado em 4 de Junho de 2018).

WORLD ECONOMIC FORUM – *GLOBAL RISKS REPORT 2016*. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/GRR/WEF_GRR16.pdf (Consultado em 4 de Junho de 2018).



1.5 • Conjuntura internacional

PARTIDOS EMERGENTES NUMA DEMOCRACIA SUBMERGIDA

Antônio José Seguro

POR TODA A EUROPA, e também noutras regiões do mundo, temos assistido ao recuo dos chamados partidos tradicionais e à emergência de novas expressões partidárias. Por princípio, o surgimento de novos partidos políticos deveria ser observado como um contributo positivo para as democracias: aumenta a oferta eleitoral, promove mais cidadania e maior participação política.

Infelizmente não é sempre assim. Pois, embora a emergência de novos partidos seja, em geral, sustentada retoricamente na promessa de resolução de problemas que as pessoas consideram prioritários e que os partidos denominados “tradicionais” não conseguem solucionar (exs. desemprego, criminalidade, emigração clandestina, corrupção, melhoria dos serviços públicos, reforma da zona euro, desigualdades...), as práticas e propostas políticas de uma parte significativa desses novos partidos revelam, implicitamente, perigos para as próprias democracias e acarretam mais problemas do que aqueles que prometem resolver.

Pelo que não podemos colocar todos os partidos emergentes no mesmo saco e devemos proceder à distinção de, pelo menos, dois tipos: os *renovadores* e os *exploradores do medo*.

Os *renovadores* visam substituir os partidos tradicionais e exercer as funções essenciais no sistema político, nomeadamente a representação e a governação: casos do Syriza na Grécia, Ciudadanos e Podemos em Espanha, La République en Marche em França. Três destas formações políticas estão presentes na governação dos seus países e duas delas integram os respetivos Governos. A sua ação insere-se e não compromete o Estado de Direito Democrático, embora possa conduzir à fragmentação partidária, como é o caso de Espanha.

Já os *exploradores do medo* têm um discurso antissistema, exploram o medo, concentram-se na promessa imediata da solução de problemas específicos bem identificados (nichos), apontando a dedo as “causas daninhas” e prometendo a sua erradicação como meio necessário e suficiente para a solução do problema. Exemplos: se há desemprego a culpa é da globalização e dos imigrantes – solução: fechar fronteiras (exs: Liga do Norte, Itália, e Democratas Suecos); se não há aumento dos salários e das pensões a culpa é das medidas impostas pela zona euro – solução: abandonar o euro (Liga do Norte, Itália); se há crime a culpa é dos refugiados ou dos imigrantes – solução: expulsá-los e guardar as fronteiras para que não entre mais nenhum (exs: Liga do Norte, Itália; CSU – União Social Cristã, Alemanha; e FPO – Partido da Liberdade, na Áustria – todos os partidos no Governo dos seus países).

O protecionismo e o nacionalismo, sustentados quase sempre mais no ódio aos outros do que no amor aos seus, regressam em força ao discurso e à ação política. A sua ação é indiferente às consequências nocivas que podem provocar. O propósito é criar o medo, disseminá-lo, explorá-lo ao limite para de seguida atizar pessoas contra pessoas com base na diferença (da cor, da nacionalidade, da religião, das ideias...) para posteriormente obterem o maior apoio popular possível e alcançarem posições de poder. Estes partidos emergentes, *exploradores do medo*, ao contrário dos *renovadores*, são uma ameaça real ao Estado de Direito Democrático e aos nossos valores civilizacionais.

Esta é a grande diferença entre estes dois tipos de partidos emergentes. Pois, se ambos têm em comum a capitalização do descontentamento e a desilusão dos eleitores provocados pelos partidos tradicionais, divergem nos propósitos e nas consequências que as suas ações e os seus discursos provocam nos regimes democráticos e na nossa civilização.

“ (...) os *exploradores do medo* têm um discurso antissistema, exploram o medo, concentram-se na promessa imediata da solução de problemas específicos bem identificados (nichos), apontando a dedo às “causas daninhas”.

Anotese que, nalguns casos, as consequências do discurso e da ação política são opções ideológicas assumidas e apoiadas por relevantes fatias de eleitores (exemplos: Movimento Cinco Estrelas em Itália; Partido da Liberdade na Áustria; Alternativa para a Alemanha; Democratas Suecos, Verdadeiros Finlandeses e Partido da Independência do Reino Unido), embora uma parte dos eleitores seja atraída pela promessa de solução imediata para o problema que mais os afeta naquele momento.

Acresce que esta dimensão não é monopólio dos partidos *exploradores do medo*, pois também está presente em lideranças emergentes de partidos tradicionais, onde Donald Trump, do Partido Republicano norte-americano, é o caso mais emblemático, provocando consequências devastadoras de natureza comercial (criação de taxas aduaneiras às importações), ambientais (denunciando o Acordo de Paris), sociais (revogação dos

subsídios que permitiam a milhões de americanos ter um plano de saúde) e humanas (construção de um muro para impedir a emigração mexicana). Mas há outros, como por exemplo Victor Orbán, líder do partido de centro-direita Fidesz e primeiro-ministro da Hungria, e Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal, recentemente eleito presidente do Brasil.

Pelo que há uma pergunta que se impõe: que motivações estão no cerne do apoio aos partidos e às lideranças *exploradores do medo*? Das várias respostas possíveis, há seis que não podem ser ignoradas: a) os partidos tradicionais enfraqueceram a sua relação de identidade com os seus eleitores-base; b) a falta de alternativas políticas; c) a política suja; d) a crise social latente provocada pelo aumento das desigualdades económicas e sociais no interior de cada país; e) a mudança de paradigma no consumo de informação; f) e a adesão, consciente ou inconsciente, a novas propostas políticas e novas formas de vida baseadas no autoritarismo e no nacionalismo, enquadrado em regimes formalmente democráticos.

Vejamos, sucintamente, cada uma delas:

É certo que os partidos políticos nunca foram entidades veneradas, mas a incapacidade de os partidos tradicionais resolverem os problemas que os eleitores valorizam como os mais relevantes, a violação sistemática de promessas e expectativas eleitorais, a incapacidade para combaterem as desigualdades, a elasticidade ideológica visando exclusivamente a conquista e manutenção do poder deixam os eleitores típicos (base natural de apoio) órfãos de referências, desiludidos e até desafetados, transformando-os em presas fáceis para novas propostas políticas.

Por outro lado, a essência da democracia reside na oferta de alternativas. Se os partidos tradicionais abandonam a sua coerência ideológica em troca da conquista/manutenção do poder, é certo e sabido que esta atitude os aproxima, os torna mais iguais e apaga as diferenças que estão na base da sua existência. O bloco central alemão é um exemplo recente, pois aproximou a direita e a esquerda do centro deixando livre as margens. Facto que não terá sido alheio à eleição, pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, de deputados de extrema-direita (Alternativa para a Alemanha) para o Bundestag. Há mais exemplos deste pragmatismo pelo poder, pois em vários países europeus essa alternativa foi substituída pelo rotativismo, dado que no poder os partidos aplicam, com nuances de conjuntura, o mesmo *programa ideológico* exigido por Bruxelas. Perante a ausência de alternativas oriundas dos partidos tradicionais, surgem as alternativas indesejáveis dos *exploradores do medo*.

Frequentemente ouvimos apelar de “populistas de direita” e de “nacionalistas” os partidos e lideranças emergentes que aqui tratamos como *exploradores do medo*. Em nossa opinião, o nacionalismo não é monopólio das forças e das lideranças políticas nocivas para a democracia, nem constitui a sua única característica; por outro lado, o populismo é uma dimensão que está presente, com menor ou maior preponderância, em quase todas as forças políticas e lideranças dos diversos espectros partidários, independentemente de as suas propostas serem de cariz autoritário ou democrático. O populismo tem três características fundamentais: liderança carismática; fala diretamente às massas sem mediadores; e reconhecimento de um inimigo (identificado como a origem do problema) a destruir.

Optamos por apelá-los de *exploradores do medo* porque pretendemos acentuar a sua característica funesta e perniciosa para a democracia e para a dignidade humana.

Segue-se a política sem ética. A prática política onde vale tudo para a conquista e manutenção do poder tem alastrado. Não aludimos apenas aos casos mais mediáticos de corrupção ou de promiscuidade entre política e negócios, mas a uma certa cultura que se instalou de que a verdade que prevalece é aquela que serve os interesses em cada ocasião. Ou seja, não há princípios, nem valores universais que prevalecem sobre qualquer poder, pelo contrário, é o poder que torce os princípios e verga os valores ao sabor das conveniências. Não há ética nem deveres morais. Simultaneamente, aumentam as desigualdades económicas e sociais, fortemente provocadas pelas consequências negativas da globalização e pela imposição das regras de mercado a setores da sociedade, como a saúde ou a educação, bloqueando e retardando o acesso de parte significativa da população a bens fundamentais. Os números não enganam: 80 por cento da riqueza está concentrada em um por cento da população mundial¹. Por outro lado, presenciamos uma mudança de paradigma no consumo de informação. A comunicação gratuita é permanente e em rede, sem filtros ou mediadores. A verdade dos factos e o contraditório são deliberadamente afastados. O que importa é despertar nas pessoas uma reação imediata, em tempo real, perante uma verdade que se pretende inquestionável, através de um processamento assente na associação de ideias. Por último, mas não o último, a adesão a propostas autoritárias e atentatórias da dignidade humana. Algumas pessoas fazem-no por rejeição ao estado a que isto chegou: qualquer coisa será (?) preferível ao que está. Mas não devemos ignorar que outras pessoas fazem-no por opção consciente. Frequentemente, são eleitores adormecidos que acordam quando se reconhecem numa liderança. Estas ideologias sempre espreitaram uma oportunidade para explorarem o medo, para fabricarem ilusões nas pessoas. É certo que alguns destes partidos não são emergentes e já existem no panorama eleitoral há algumas décadas – como é o caso da Frente Nacio-

nal (França) ou dos Democratas Suecos, desde os anos 90; e do Partido da Liberdade (Áustria), desde os finais do século passado – mas há uma novidade preocupante: o aumento significativo das votações nos partidos e lideranças *exploradores do medo*, a ponto de liderarem e integrarem executivos ou serem essenciais para sustentarem governos que em troca cedem em questões essenciais, provocando a deterioração das práticas e dos valores democráticos (atente-se à mudança de posição de Angela Merkel, em julho de 2018, sobre a política de emigração, a troca de manter o apoio da CSU ao seu governo).

Os resultados estão aí e são alarmantes. No estudo de 2018, sobre a democracia no mundo, a Freedom House conclui que “a democracia enfrenta uma crise séria. Setenta e um países registaram declínios nos direitos políticos e civis, com apenas 35 a evidenciar ganhos. Pelo décimo segundo ano consecutivo assiste-se ao declínio da liberdade global”, refere o mesmo estudo.

O recuo dos valores democráticos no interior de cada Estado já é preocupante o suficiente (casos da Hungria, Polónia, Malta e Eslováquia), ao qual crescem os riscos de contaminação a outros países, e os conflitos comerciais, económicos, ambientais, civilizacionais que ameaçam o equilíbrio e a segurança em todo o mundo. Como se já não bastasse, os EUA continuam a dar sinais de ter mudado de lado. O abandono do Comité de Direitos Humanos da ONU é um sinal claro de como a liderança Trump vê o mundo. As constantes ameaças ao fim da cooperação no seio da NATO vão no mesmo sentido (ver Cimeira da NATO, julho de 2018). As mais recentes ameaças de abandono da Organização Mundial do Comércio por parte dos EUA, face à escalada do conflito comercial com a China, são por demais elucidativas. De solução, os EUA passaram a problema. A defesa dos valores democráticos perde um forte aliado. Os regimes autocráticos, com destaque para a Rússia, encontram espaço de progresso e vão em apoio das forças políticas e das lideranças exploradoras do medo, sem que sejam realmente incomodados pela ingerência na vida interna de outros Estados soberanos. As notícias sobre o apoio russo aos partidários da saída do Reino Unido da União Europeia e a expulsão de dois diplomatas russos, pelo governo grego, acusados de intervenção na vida interna do país de Homero, são apenas dois exemplos.

Os partidos políticos tradicionais continuam a surgir aos olhos dos eleitores com os discursos e as propostas do passado, sem instrumentos relevantes para os defender, num quadro em que os reais problemas (ex: desemprego, precariedade, baixa natalidade, refugiados, deterioração dos serviços públicos, insustentabilidade das estruturas de proteção social, ...) persistem e tendem a agravar-se.

A União Europeia mantém-se numa encruzilhada desde a queda do muro de Berlim e a dissolução da URSS. Brinca com o fogo. Está mais dividida do que nunca (vide a reunião de julho do Conselho Europeu), no meio da ponte, sem saber para onde ir. A UE consome tempo e energias a cor-

rer atrás do prejuízo e a agir de forma punitiva ou restritiva. Foi assim com as crises das dívidas soberanas. É assim com a crise dos refugiados. Continua a ser assim com a urgente correção dos desequilíbrios da zona euro. O egoísmo dos Estados da União Europeia ganha terreno aos valores da solidariedade e do humanismo que caracterizam o projeto europeu fundador.

Como se não bastasse, acresce a esta situação de enorme fragilidade uma União Europeia sob ataque: externo, proveniente, fundamentalmente, dos EUA e da Rússia, em termos comerciais, estratégicos e de segurança; e interno, com origem em forças políticas que defendem a saída dos seus Estados da UE ou o não cumprimento dos acordos na zona euro (ameaça do governo italiano), colocando em causa a estabilidade do euro. A este propósito é elucidativo revisitar algumas das afirmações, produzidas em dezembro de 2017, pelos líderes dos partidos populistas de direita europeus, reunidos na capital checa, onde reafirmaram o objetivo que os anima: pôr fim à União Europeia. Nesse encontro, Le Pen teceu louvores a Vladimir Putin, enquanto o holandês Geert Wilders apelou à imitação das políticas anti-imigração de Trump. Recentemente, Le Pen aponta às próximas eleições europeias, fala da “revolução democrática” contra o projeto europeu e os ideias democráticos.

Os factos estão aí e não podiam ser mais impressionantes. Configuram os ingredientes que antecedem as ruturas e anunciam as tragédias: a dimensão política (desafetação e desilusão), a dimensão social (desigualdades), a exploração do medo (psicológica); a ilusão da solução milagrosa e as lideranças populistas (a esperança). Foi em contextos sociais e políticos semelhantes que os ditadores mais sangrentos chegaram ao poder na primeira metade do século passado, com as tenebrosas consequências que todos conhecemos.

Os riscos são muitos e graves. Esta crise não é apenas uma crise dos partidos tradicionais e do sistema partidário. Esta é uma crise do funcionamento das democracias, de uma forma arcaica de fazer política e de um certo estilo de governação. É uma crise da política – no sentido mais nobre do seu significado – e da falta de liderança pela política e pela lei.

É esta crise que nos deixa fragilizados perante as ameaças aos três acervos civilizacionais mais importantes para a nossa *forma de viver*: a democracia liberal, o respeito pela dignidade humana e o projeto europeu de solidariedade e progresso entre os povos. ■

Notas

¹ Relatório “Recompensem o trabalho, não a riqueza”, da Comissão de Combate à Fome de Oxford.



1.6 • Conjuntura internacional

PÓS-VERDADE E POLÍTICA NA ERA DIGITAL

Francisco Carvalho Vicente
Paulo Carvalho Vicente

COMO É SABIDO, *POST-TRUTH* (pós-verdade) foi eleita em 2016 a palavra do ano pelo Dicionário Oxford. Talvez a expressão tenha adquirido foros mais dramáticos na medida em que o ano fora marcado pela decisão referendada por Londres para a saída da União Europeia (*Brexit*), pela eleição de Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), pela vitória do «não» ao acordo de paz entre as FARC e o Governo da Colômbia após décadas de guerra civil, pelo referendo sobre a reforma constitucional proposto por Matteo Renzi em Itália ou pelo crescimento da extrema-direita na Europa, em particular em França e na Holanda. Dito assim, parece que a pós-verdade se escora no que de mais negativo os povos poderão enfrentar, sobretudo se governados por líderes pouco credíveis ou impreparados. A pós-verdade, ainda que sob outras designações, não é uma novidade; simplesmente tornou-se mais visível. Neste texto procuramos averiguar as razões da sua ascensão no espaço público e os desafios que lança à estabilidade das democracias e respectivas instituições, bem como à cidadania.

Jogo de espelhos

A política pós-verdade é uma forma de cultura política, cujo debate é largamente enquadrado pelos apelos à emoção, sem o estabelecimento de uma relação com os detalhes das propostas/medidas, que acabam por ser disseminados (de modo viral), sem uma confrontação com os factos. Deste modo, as crenças e o modo como vemos o mundo, de acordo com a experiência de cada um, impõem-se sobre o conhecimento existente.

Num ensaio recente, Jayson Harsin indica que assistimos à consolidação de regimes pós-verdade um pouco por todo o mundo. A globalização, o desenvolvimento na área da tecnologia dos *media*, da economia política (os mercados), a profissionalização da comunicação política e as mudanças ideológicas (o neoliberalismo) contribuíram para a intensificação desses regimes. De acordo com Harsin, por cada jornal que morre nascem 2000 novos blogues, Facebook e Twitter *feeds*. Todas estas novas condições espaço-temporais estão a mudar a produção, circulação e consumo de informação. Esta segmentação e conteúdos dirigidos a públicos específicos fazem com que ganhe sentido falar de “mercados de verdade” deliberadamente produzidos dentro de uma visão geral de regimes de pós-verdade (Harsin, 2015).

A afirmação desses regimes é inseparável da importância e do desenvolvimento do campo do *marketing*, dos algoritmos e a tendência para participar digitalmente, seja por via dos “gostos”, das partilhas de páginas e da figura do *producer*.

Numa época de crise das instituições, o *marketing* assumiu-se como uma forma de controlo social. Nas sociedades individualistas de massas, na expressão de Dominique Wolton, tem sido crescente a dependência do poder dos algoritmos e as previsões de modelos de dados, cada vez mais complexos, que cruzam diferentes informações. Na esteira do trabalho do filósofo francês Bernard Stiegler, António Covas afirma que, no plano da relação de poder, a sociedade algorítmica é, supostamente, uma nova forma de gerir a incerteza e a insegurança políticas; contudo, ela procede por inversão dos termos da equação, ou seja, «são os meios (o sistema técnico e tecnológico) que tomam conta dos fins; como a inovação política e social corre muito mais lentamente há o risco de ficar prisioneira da elevada toxicidade da sociedade algorítmica» (Covas, in *Observador*, 1 de Janeiro de 2017). No mesmo sentido, William Davies considera que estamos a meio da transição de uma sociedade de factos para uma sociedade de dados (*Big Data*, *Cloud Computing*, *smartificação*, hiperinteligência...). Neste ínterim, a confusão engloba o estado exacto do conhecimento e números na vida pública, enaltecendo o sentido de que a própria verdade está a ser abandonada (Davies, in *New York Times*, 24 de Agosto de 2016).

“
(...) Alicerçada na mentira,
a pós-verdade corrói
as instituições tornando-as
irrelevantes, com graves
riscos para as democracias
liberais (...)

Para Jayson Harsin, os *media* divulgam cada vez mais escândalos, são acusados de estar ao serviço de interesses instalados, de plágio (veja-se o caso do *site* BuzzFeed), de uma reversão dos critérios de noticiabilidade, cimentando visões mais sensacionalistas das histórias e a consolidação de correntes como o *infotainment*. Numa palavra, como diz Harsin, não é que a verdade e os factos tenham desaparecido, mas são objecto de uma luta e distorção deliberadas.

Podemos dizer que a pós-verdade se reatualizou. É isso que leva Albert Medrán a recordar que o que hoje chamamos de pós-verdade há algumas décadas era apelidado de propaganda: a criação de realidades alternativas sob os comandos do controlo dos meios de comunicação; realidades

alternativas que se baseiam na percepção, não em dados. Alicerçada na mentira, a pós-verdade corrói as instituições tornando-as irrelevantes, com graves riscos para as democracias liberais, cimento político do Ocidente do pós-guerra – que a sua realidade alternativa, baseada na mentira, passe a ser alternativa à realidade (Medrán, 2017: 35). As fórmulas anteriores para questionar o corpo social com argumentos e lógicas discursivas caem no vazio e são substituídas por frases curtas e efectivas e imagens sugestivas. Este estado de coisas facilitará a manipulação e o engano de uma massa propensa a acreditar em notícias falsas (*fake news*), a considerar rumores infundados como reais e a apoiar comportamentos extremos com facilidade (como o neonacionalismo ou o fundamentalismo religioso), sem analisar as consequências a longo prazo, termo praticamente eliminado na cultura actual (De Angelis, 2017: 39).

A atomização do mundo cria uma imensa debilidade porque é o terreno fértil e perfeito para a difusão das notícias falsas que não têm necessidade de serem confrontadas com uma realidade que desmantelaria a sua mentira, uma vez que o receptor da falsidade a assume como certa, na medida em que reforça as suas opiniões ou crenças e as encaminha para aqueles que compartilham a sua bolha particular. Isso significa que são inúmeras as notícias falsas que circulam pelo mundo a grande velocidade, no tropel das redes sociais, sem que seja possível desmontar, com mínima eficácia, as superstições. E se o fenómeno é tão antigo quanto o desenvolvimento das plataformas digitais, foi com o desenrolar da campanha presidencial nos EUA e com a vitória de Donald Trump que o problema passou para a primeira linha da consciência de uma parte da opinião pública ocidental (Prego, 2017: 21). Pese embora os projectos de verificação de factos promovidos por empresas de *media* (conhecido por *fact-checking*), se esse esforço não for incorporado por grandes companhias, como a Google e o Facebook, a luta contra a viralização das mentiras ou das meias-verdades não produzirá efeitos sociais com relevância mínima.

William Davies salienta que a combinação de movimentos populistas com os *social media* é muitas vezes responsável por uma política pós-verdade. Os jornais podem oferecer resistência aos excessos de demagogia populista, mas não à ampla crise dos factos. O problema é factos a mais no século XXI: existem muitas fontes, muitos métodos, com níveis variados de credibilidade, dependendo de quem financia um determinado estudo e de como a amostra foi seleccionada. A Internet empoderou todos os indivíduos para acompanhar um vasto fluxo de

informação (e desinformação), e compartilhá-lo, de forma incrementada, por meio de conexões pessoais nas redes sociais. Um acesso à informação e capacidade de difusão antes restrita a poucos actores: meios de comunicação, organizações sociais e administrações públicas.

Acreditar, influenciar e dogmatizar

Seja pelas notícias divulgadas relativamente ao referendo inglês sobre a permanência ou saída da União Europeia ou à campanha presidencial americana, muito se questionou acerca da veracidade da informação divulgada, o tipo de apelos que eram feitos, a origem e a intenção das fontes. Francis Fukuyama considera que, se é verdade que os políticos procuram muitas vezes esconder ou distorcer a verdade, Trump levou isso a um extremo sem precedentes (Fukuyama, in *Diário de Notícias*, 29 de Dezembro de 2016). Mentiou na campanha e nos debates quando havia claramente evidências contrárias (e provas) que contrastavam com as suas afirmações. O famoso caso da certidão de nascimento de Barack Obama é apenas um caso bem ilustrativo de como uma falsidade (provada enquanto tal) continua a ser percebida por muitos como uma verdade, não obstante todos os sinais – esta é, com efeito, a essência da pós-verdade. A Internet possibilitou uma forma de libertação, com cada vez mais cidadãos a participarem e a fazerem-se ouvir em assuntos de natureza política, económica e social. A informação tornou-se, segundo Fukuyama, uma forma de poder. E as redes sociais aceleraram uma tendência de mobilização que alimentou várias revoluções. Os próprios Estados constataram que era preciso controlar o fluxo de informação, como na China, por via do recrutamento de *trolls* e a introdução de programas de *software* que inserem nas redes sociais um conjunto de informações erradas. Tudo isso com o intuito de reforçar o poder de alguns líderes e regimes políticos. Fukuyama refere que a Rússia foi, em especial durante o ano de 2016, um dos grandes manipuladores dos *social media*. Por exemplo, o governo russo lançou falsidades, entre elas que os nacionalistas ucranianos estavam a crucificar crianças pequenas. E que várias destas fontes contribuíram para os debates sobre a independência escocesa e o *Brexit*, visando ampliar qualquer facto duvidoso que pudesse enfraquecer as tendências pró-União Europeia.

Num artigo sobre as estratégias do Kremlin acerca do modo como se tornou inseparável a luta política do controlo daquilo que é publicado, Andrew Rettman indica que há grandes grupos mediáticos, como a RT e a Sputnik, que trabalham em conjunto com *sites* extremistas, *bloggers*, *trolls* e *bots* individuais. O seu propósito é difundir desinformação. Segundo Rettman, há muito que os *media* russos estão a atacar a França e a Alemanha com centenas de histórias falsas e distorcidas. Grande parte delas visam provocar repulsa sexual para com as pessoas que pedem asilo e os políticos que as acolheram. Há inúmeros casos com referência à crise dos refugiados (Rettman, in *Público*, 21 de Abril de 2017). Com isto visava-se denegrir a imagem

da chanceler Angela Merkel, uma defensora das sanções à Rússia, ao referir que a sua política de acolhimento de refugiados tinha posto os alemães em perigo.

De outros casos se poderia também falar. A EU-observer estudou 2951 exemplos de *fake news* que foram recolhidas e publicadas pela East Stratcom, uma entidade antipropaganda no serviço de relações externas da União Europeia, desde Outubro de 2015. A maior parte deste material foi definido com o objectivo de legitimar a política externa russa, particularmente a anexação da Crimeia a partir da Ucrânia ou a intervenção militar na Síria.

“ Numa época de crise das instituições, o marketing assumiu-se como uma forma de controlo social. ”

Não deixa de ser significativo que grande parte dessas histórias remetam para questões de ordem sexual, de forma a atrair ainda mais a atenção e a gerar uma maior aversão. Em Setembro de 2016, os *media* russos alegaram, sem qualquer prova, que em muitas cidades alemãs as mulheres tinham receio de sair à rua de noite, com medo de serem violadas por refugiados. Foram divulgadas histórias infundadas sobre violações em massa cometidas por migrantes na Bélgica e na Suécia, o país que acolhe mais refugiados *per capita*, e que, por causa disto, se tinha tornado “a capital das violações na Europa”, segundo as notícias russas. De acordo com Andrew Rettman, em Novembro de 2015, um *site* checo pró-russo dava conta de que a Alemanha planeava legalizar a pedofilia na União Europeia.

Em Janeiro de 2017, as autoridades da Alemanha comunicaram que iriam ser o primeiro país, fora dos EUA, a ter um filtro de notícias falsas no Facebook. Num ano com eleições legislativas, essa rede social informou que iria começar a testar essa ferramenta. O que está previsto é que os utilizadores alemães do Facebook possam denunciar uma história como sendo falsa. Depois de sinalizadas, são encaminhadas para o Correctiv, uma plataforma externa à rede social que vai confirmar se a história é verdadeira. Tratando-se de uma notícia falsa, a publicação passará para segundo plano no *feed* do Facebook. O que se pretende é que, mediante as partilhas dessas histórias, os utilizadores recebam um aviso de que estão a divulgar um conteúdo que pode não ser verdadeiro.

A perspectiva de que a verdade acaba sempre por emergir parece hoje nitidamente posta em causa num mundo de *trolls* e *softwares* de divulgação enganosa nas redes sociais. Segundo Fukuyama, estima-se que entre um quarto e um terço dos utilizadores do Twitter se enquadram nesta categoria. Órgãos de comunicação social,

como o *New York Times*, têm sistemas preparados para evitar que erros factuais flagrantes apareçam impressos. Contudo, Fukuyama duvida que outras organizações estejam a dar a mesma atenção e refere o exemplo da *Breitbart News* (com novamente Steve Bannon aos comandos depois de ter sido um dos principais conselheiros do Presidente Trump), conotada com grupos da direita ultra-nacionalista, não acreditando que tenham equipas de verificação de factos e que investiguem a exactidão do material divulgado nos seus *sites*.

Naturalmente que a proliferação desta informação com fins políticos tende a lançar obscurantismo e a promover a ignorância, diríamos colectiva e até deliberada, junto da opinião pública, o que levou já Robert N. Proctor a cunhar o termo «agnotologia». Pelo que se lê, vê e ouve, o desconhecimento e a ignorância tendem a ocupar uma posição de destaque no espaço público e nas redes sociais e só há pouco começámos a sentir os efeitos da sua difusão, com consequências (nefastas) para a condução da coisa pública. ■

Referências

- COVAS, António (2017) – «Vem aí a sociedade algorítmica», *Observador*, 1 de Janeiro de 2017. Disponível em <http://observador.pt/opiniaao/vem-ai-a-sociedade-algoritmica/> (Acesso: 11.10.2017).
- DAVIES, William (2016) – «The age of post-truth politics», *The New York Times*, 24 de Agosto de 2016. Disponível em <https://www.nytimes.com/2016/08/24/opinion/campaign-stops/the-age-of-post-truth-politics.html> (Acesso: 20.09.2017).
- De ANGELIS, Carlos (2017) – «A ascensão da pós-verdade ou como construir deuses na medida». In *Revista Uno*, São Paulo, n.º 27 («A era da pós-verdade: realidade versus percepção»), pp. 38-39.
- FUKUYAMA, Francis (2016) – «O aparecimento de um mundo pós-facto», *Diário de Notícias*, 29 de Dezembro de 2016. Disponível em <https://www.dn.pt/opiniaao/opiniaao-dn/convidados/interior/o-aparecimento-de-um-mundo-pos-facto-5575599.html> (Acesso: 30.12.2016).
- HARSIN, Jayson (2015) – «Regimes of Posttruth, Postpolitics, and Attention Economies». In *Communication, Culture & Critique*, 8(2), pp. 327-333.
- MEDRÁN, Albert (2017) – «No reino da pós-verdade, a irrelevância é o castigo». In *Revista Uno*, São Paulo, n.º 27 («A era da pós-verdade: realidade versus percepção»), pp. 33-35.
- PREGO, Victoria (2017) – «Bolhas informativas». In *Revista Uno*, São Paulo, n.º 27 («A era da pós-verdade: realidade versus percepção»), pp. 20-21.
- RETTMAN, Andrew (2017) – «Sexo e mentiras: as notícias da Rússia sobre a UE», *Público*, 21 de Abril de 2017. Disponível em <https://www.publico.pt/2017/04/21/mundo/noticia/sexo-e-mentiras-as-noticias-da-russia-sobre-a-ue-1769631> (Acesso: 21.04.2017).



1.7 • Conjuntura internacional

PROTECIONISMO E MULTILATERALISMO NA ERA DE DONALD TRUMP

Pedro Pinto

UM DOS PRINCIPAIS ARGUMENTOS da campanha eleitoral de Donald Trump passou pela promessa de revitalizar a economia americana através de um protecionismo aos produtos criados e desenvolvidos no território nacional, prejudicados – de acordo com a narrativa republicana – por tarifas comerciais demasiado baixas que beneficiaram a entrada de produtos chineses e europeus em detrimento da produção nacional.

Os destinatários privilegiados dessa retórica foram a China, mas também o México – parceiro americano do NAFTA – a par da própria Alemanha e, indiretamente, a União Europeia (UE). Uma argumentação que foi sendo materializada numa série de medidas destinadas a erigir barreiras à entrada de produtos externos na economia norte-americana e que culminou na declaração de Donald Trump, um dia antes de uma cimeira com Vladimir Putin, em Helsínquia, de que a União Europeia é um inimigo dos Estados Unidos! Mesmo se, menos de três semanas depois, Trump tenha desafiado o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, para um livre comércio, resuscitando o já morto e abandonado *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

A nova postura americana aparece em contracelo com a História: a tendência do comércio global e da exposição americana às exportações dos países europeus e asiáticos tem sido de desarmamento alfandegário consistente. De tal forma que a emergência e a consolidação da Organização Mundial de Comércio (OMC) coincidiu com as mais baixas tarifas de sempre, não apenas mundiais mas da própria economia americana e cujas barreiras não superam, em média, os 3% (Gráfico 1).

Se o início do século XX viveu uma queda acentuada das tarifas, a tendência foi revertida a seguir à Primeira Guerra Mundial, cuja beligerância comercial se arrastou até à imposição da pauta Smoot-Hawley. Uma espécie de “*America First*” em plena crise financeira de 1929, mas que evoluiu, a partir de meados dos anos 30, para um consistente alívio das tarifas até ao dealbar dos anos 60, muito emparedada pela entrada em vigor do Acordo do GATT – Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio – e sucessivas rondas comerciais – uma tendência declinante na economia americana que se cristalizou com a emergência da OMC em 2000.

Todo um trajeto de apoio ao comércio internacional, de abertura do poderoso mercado americano às economias externas em desenvolvimento, agora colocado em risco.

A guerra do aço

A cruzada comercial norte-americana iniciou-se ainda no primeiro ano de mandato de Donald Trump, colocando um ponto final nas negocia-

ções com a UE para uma parceria transatlântica, capaz de criar a maior zona de comércio livre do mundo. Findo o TTIP, as baterias foram apontadas para o setor dos painéis solares e máquinas de lavar, onde as empresas americanas enfrentavam alguns problemas de competitividade face à concorrência europeia e asiática. As barreiras foram aumentadas em janeiro deste ano. E os países aliados acreditaram que a questão era conjuntural e episódica. Enganaram-se rotundamente. Em março surgiram novas medidas restritivas, desta vez num setor de maior peso e dimensão: aço e alumínio, com taxas defensivas de 25% e 10%, respetivamente.

“ (...) o FMI deixa vincado que a escalada na guerra comercial poderá custar 0,5% ao PIB mundial até 2020. ”

Mas se a Europa é o destinatário imediato da nova política americana, a China é o segundo alvo preferencial. Provavelmente, o mais estratégico. Com uma balança comercial altamente deficitária, Donald Trump proclama uma inversão da tendência. Os Estados Unidos argumentam que a China não respeita os direitos de propriedade intelectual e acusam Pequim de se

aproveitar da tecnologia norte-americana para mais facilmente venderem os seus produtos na América, contribuindo de forma decisiva para o agravamento do défice comercial. Donald Trump justifica ainda que a China aplica taxas mais elevadas aos produtos americanos do que aquelas que os produtos chineses pagam na alfândega americana – e exige reciprocidade (Gráfico 2).

Uma crispção que não escamoteia algo de fundamental em termos de arquitetura do espaço comercial global: a argumentação legal utilizada para impor dificuldades às exportações dos seus parceiros veio abrir um precedente que poderá ser utilizado de forma mais abrangente, constituindo uma ameaça real à globalização. A administração norte-americana tem apoiado a sua estratégia numa lei pouco utilizada, até relativamente complexa de rebater e, exatamente por isso, de consequências inesperadas: proteção da indústria interna com relevância direta para a segurança nacional.

Donald Trump está a socorrer-se da Secção 232 do *Trade Expansion Act*, datado de 1962, que permite atuar com base numa ameaça à segurança nacional – excecionalmente utilizada, até agora, em casos relacionados com petróleo. A narrativa norte-americana é a de que as restrições em termos de importação de aço e alumínio se justificam porque as forças armadas e outras “indústrias críticas” necessitam de uma oferta doméstica cujas importações estão a colocar em risco.

MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Ao longo dos últimos dezoito meses assistiu-se a um aumento do recurso ao mecanismo de resolução de conflitos, o que traduz um sentimento de maior beligerância no contexto das relações comerciais internacionais. Ainda assim, uma expressão insuficiente para, por agora, fazer regredir a tendência para uma maior liberalização das trocas. Contudo, assemelha-se provável uma estratégia americana tendente a avocar como segundo *pivot* estratégico a refundação da OMC e a sua adaptabilidade às exigências comerciais do século XXI. Algo que a própria estrutura da organização considera fundamental, até mesmo imprescindível.

No global, a estimativa inscrita no relatório da Organização Mundial do Comércio aponta para que as movimentações destinadas a liberalizar as trocas entre países tenham representado mais do dobro do valor face às restrições às importações: quase 70 mil milhões de dólares contra 170 mil milhões. Apesar desse maior liberalismo em termos globais, também é certo que o número de disputas comerciais se intensificou ao longo de 2017: a média mensal de procedimentos de painel, apelo e arbitragem subiu 20% relativamente ao ano anterior, sublinhando uma tendência dos anos mais recentes. As três divisões legais da Organização Mundial do Comércio lidaram com uma média de 38,5 casos, que compara com os 32,3 em 2016 – um valor cerca de um terço superior a 2014 (Gráfico 3).

Uma outra nota deve ser sublinhada: os últimos três anos representam o maior índice de disputas mensais dos últimos 25 anos, num crescendo que culmina com um patamar de disputas acima das três dezenas, algo de inédito até agora.

Se a saída dos Estados Unidos da OMC não pode ser encarada como uma hipótese remota – bem pelo contrário! –, a sua refundação está claramente no horizonte. Uma mudança exige a concertação entre os 164 membros, algo que tem congelado as negociações à medida que crescem fissuras. A recente cruzada de Trump contra a OMC torna ainda mais complexa uma eventual renovação: os países mais pobres entendem que as regras têm sido escritas a favor dos mais ricos e que uma nova arquitetura só iria salientar essa tendência.



Gráfico 1 – Tarifas médias sobre mercadorias importadas (%), Estados Unidos

Fonte: "Clashing over Commerce", Douglas Irwin.

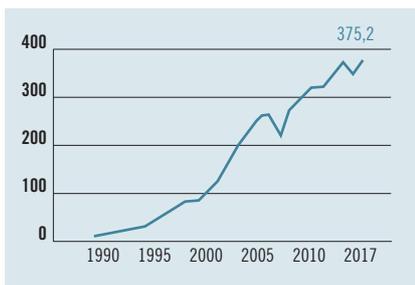


Gráfico 2 – Déficit comercial dos Estados Unidos face à China

Valores em milhares de milhões de dólares. Fonte: Público.



Gráfico 3 – Média mensal de disputas comerciais (1995-2017)

Fonte: Organização Mundial de Comércio (OMC)

Contestar uma alegação desta natureza, retaliando depois de uma argumentação desta magnitude, implica desvirtuar, colocar praticamente de lado a maioria dos procedimentos regulados pela OMC. Ora, numa organização já erodida com o falhanço da ronda de Doha, a braços com uma desarticulação fundamental face à incapacidade de regular os novos direitos da propriedade intelectual e todos os intangíveis derivados da riqueza digital criada nos últimos anos, a vertente mercantilista norte-americana poderá ser seguida por outros países e contribuir para a sua desagregação.

De uma forma ou de outra, a guerra comercial iniciada nos últimos meses desafia a OMC a recentrar as suas prioridades e a definir novas áreas de influência por uma economia cujo peso mundial, à imagem do que acontece com os outros espaços tradicionalmente mais relevantes, como Europa e Japão, tem vindo a perder importância relativa face à ascensão das economias da Ásia – no fundo, a área geográfica para onde o centro de gravidade do comércio se tem deslocado de forma inexorável ao longo dos últimos 25 anos.

As previsões do Fundo Monetário Internacional alertam para a vivência de um tempo onde os riscos para a economia mundial têm vindo a acentuar-se, com um explícito abrandamento da Zona Euro: revisão em baixa no crescimento das principais economias e respetivos motores de crescimento, nomeadamente Alemanha, França e Itália. De uma forma mais incisiva, o FMI deixa vincado que a escalada na guerra comercial poderá custar 0,5% ao PIB mundial até 2020, uma perspetiva que sublinha o risco de se perder de forma definitiva a dinâmica de retoma iniciada há cerca de dois anos e que permitiu deixar para trás os tempos de ajustamento vividos no pós-crise financeira, mas cujos contrafortes não estão ainda consolidados. ■



1.8 • Conjuntura internacional

CADA VEZ MENOS LIBERDADE RELIGIOSA NO MUNDO

Antônio Marujo

O MÊS DE NOVEMBRO DE 2018 FOI SIMBÓLICO, entre más e boas (poucas) notícias, do ponto de vista da liberdade religiosa: o Supremo Tribunal paquistanês absolveu a cristã Asia Bibi da (falsa) acusação de blasfêmia que lhe tinha sido imputada; para conter as manifestações contra a decisão, o Governo decretou a revisão da sentença e, finalmente, acabou por libertá-la, sem que o seu paradeiro fosse conhecido. No Egito, um novo atentado (e o mais grave no período de um ano) contra cristãos provocou pelo menos sete mortos e quase duas dezenas de feridos. Nas Filipinas, a freira católica Patricia Anne Fox, de 72 anos, foi expulsa do país, após 27 anos de defender os direitos humanos e as populações mais frágeis, acusada pelo próprio presidente filipino de liderar manifestações contra o seu Governo.

A estes três casos podem acrescentar-se as situações de países como a Síria, Iraque, Arábia Saudita, Índia, Paquistão, China, Coreia do Norte, Nigéria, Somália, Eritreia, Sudão e Sudão do Sul, Egito, República Centro-Africana... Cristãos (na maior parte dos casos), muçulmanos, hindus, budistas, judeus e outros são marginalizados ou perseguidos, em muitos lugares do mundo, consoante a geografia. Mesmo assim, esta lista é muito curta para mostrar a geografia das violações graves à liberdade religiosa, que crescem de forma grave e preocupante em todo o mundo.

De acordo com dados do Pew Research Center (PRC) divulgados em Junho de 2018, mas relativos a 2016, todos os elementos importantes convergem para confirmar o aumento das perseguições e violências com motivação religiosa:

- 28% dos países (55, entre os 198 analisados) têm “graves” ou “muito graves” restrições à liberdade religiosa – a taxa mais alta desde 2013 e apenas ultrapassada em 2012 (57 países, 29%);
- há cada vez mais casos de restrições (11% dos países) envolvendo partidos ou grupos com retórica nacionalista, usando-a contra as minorias religiosas;
- o número de países em que vários grupos religiosos foram perseguidos aumentou de cerca de uma centena (entre 2007 e 2014) para 144, em 2016;
- entre os 25 países mais populosos do mundo, os que apresentam mais níveis de restrições religiosas são Egito, Rússia, Índia, Indonésia e Turquia; a China tem as restrições governamentais mais graves (incluindo contra cristãos ou, no Tibete, contra budistas), enquanto a Índia regista os índices mais altos de hostilidade social envolvendo a religião.

Talvez o pior de todos os índices seja ficar-se a saber que mais de 75% da população mundial vive em áreas com severas restrições à liberdade

religiosa. E os cristãos (católicos, protestantes, evangélicos, coptas ou ortodoxos...) são cada vez mais os especialmente perseguidos.

Liberdade religiosa não é prioridade

O relatório Liberdade Religiosa no Mundo (LRM), da AIS (Ajuda à Igreja que Sofre, organização dependente da Santa Sé, que tem entre as suas prioridades o trabalho sobre a questão da liberdade religiosa), apresenta vários elementos que confirmam os dados do PRC. Publicado de dois em dois anos, o último relatório (correspondente a 2016-2018 e divulgado no final de Novembro) também não inclui razões para optimismo. Bem pelo contrário: dos 196 países analisados, 38 revelaram sinais de violações significativas da liberdade religiosa (o mesmo número do relatório anterior); desses, a situação deteriorou-se em 18 países (mais quatro do que em 2016); o agravamento foi mais notório na China e na Índia, mas na Coreia do Norte, Arábia Saudita, Iémen e Eritreia “a situação já era tão má que dificilmente poderá piorar”.

“
Talvez o pior de todos os índices seja ficar-se a saber que mais de 75% da população mundial vive em áreas com severas restrições à liberdade religiosa.”

Episódios de limpeza étnica, igrejas ou outros templos queimados, bombas contra sítios onde há pessoas reunidas a rezar são apenas alguns dos muitos casos registados num documento que verifica ainda o crescimento do anti-semitismo e da islamofobia; ao invés, regista também o aumento do número de ataques extremistas, com motivação de ódio religioso, nos países ocidentais. E assinala o alargamento do nacionalismo agressivo, hostil às minorias religiosas e caracterizado pela “intimidação violenta e sistemática dos grupos religiosos minoritários”, muitas vezes instigada por um Estado que considera essas minorias “como estrangeiros desleais e uma ameaça”. No caso das minorias, o agravamento da intolerância traduziu-se no facto de, pela primeira vez, a Rússia e o Quirguistão terem sido colocados como países discriminatórios.

Nas conclusões, aponta-se a cada vez maior fragilidade da liberdade religiosa no mundo: ela não está entre as prioridades de defesa dos direitos humanos, tal como acontece com questões como

a etnia, o género ou a sexualidade; e não há sinais de que a indiferença perante estas situações esteja a desaparecer.

A maior parte dos governos ocidentais, por seu lado, falhou “em dar a assistência urgentemente necessária aos grupos religiosos minoritários, em especial às comunidades deslocadas que desejam regressar a casa”; o conflito entre muçulmanos sunitas (nomeadamente a Arábia Saudita) e xiitas (com o Irão à cabeça) “alimentou grupos extremistas”, como o Daesh; “o sucesso das campanhas militares contra o Daesh e outros grupos hiper-extremistas escondeu a propagação de movimentos islamitas militantes em regiões de África, do Médio Oriente e da Ásia”; e, finalmente, há também cada vez mais novas evidências sobre “a extensão do abuso sexual de mulheres por grupos e indivíduos extremistas em África, no Médio Oriente e em partes do subcontinente indiano”. Guerras, perseguições, nacionalismos...

Os exemplos aduzidos não se referem todos ao mesmo tipo de situação: no Médio Oriente, (Iémen, Síria, Iraque...), a guerra é o obstáculo essencial; em África, e em países como a Nigéria, Egito ou Somália, são os grupos extremistas que se reivindicam do Islão os que mais violam a liberdade de crença, através de ataques, sequestros ou violações; na República Centro-Africana ou no Sudão do Sul, os conflitos tribais estão entre as razões principais; a Eritreia tem neste momento um dos regimes mais duros contra os cristãos e muitos dos que chegam às costas da Líbia provêm desse país (e também da Somália e do Sudão); e a trágica e esquecida guerra civil do Congo tem provocado também inúmeros episódios de violência contra crentes.

Em outras latitudes, o caso da Venezuela destaca-se na América Latina, trazendo à tona casos de intimidação ou perseguição contra crentes, motivados sobretudo por razões políticas de oposição ao regime. No Myanmar (antiga Birmânia), a minoria rohingya, muçulmana, é perseguida também por causa da religião e já foi considerada pela ONU como uma das minorias mais perseguidas do mundo. Ainda na Ásia Oriental, além da Coreia do Norte e da China, a Índia constitui uma grave preocupação: o nacionalismo indiano, de matriz hindu, tem feito aumentar “drasticamente” o número de atentados (ataques violentos ou intimidações várias) contra as minorias. Os cristãos são as maiores vítimas, mas também há muçulmanos entre os perseguidos e violentados.

Só no ano de 2017 (em Março desse ano, o partido nacionalista hindu Bharatiya Janata teve uma vitória esmagadora nas eleições) houve pelo menos dez pessoas assassinadas por radi-

CONTRARIAR A LÓGICA DO ÓDIO

Muçulmanos e cristãos juntos a propor um patriarca católico para Nobel da Paz; um torneio de futebol para unir pessoas de diferentes credos no Paquistão; um centro de capacitação para jovens de diferentes credos, nas Filipinas; um bispo católico que, na catedral e em sua casa, na República Centro-Africana, acolhe muçulmanos para os salvar da perseguição de uma milícia cristã; líderes religiosos que, no mesmo país, se juntam para contrariar o tribalismo e a guerra civil; uma mulher colombiana que cria um Centro de Aproximação para a Reconciliação, depois de as guerrilhas do seu país lhe terem matado o pai, o marido, uma filha e um filho...

Apesar das perseguições de que são vítimas os crentes de diferentes religiões ou da violência inter-religiosa, há quem persista em contrariar a lógica do ódio. O exemplo de pastora Mira García, na Colômbia, é marcante neste sentido: apesar de ter visto o pai, o marido, uma filha e um filho serem assassinados pelas guerrilhas envolvidas na guerra civil do país, quis promover um centro para a reconciliação entre vítimas e assassinos, convencida de que a melhor forma de pacificar a sociedade é conhecer o que aconteceu, curar emoções e reintegrar todas as pessoas.

No Paquistão, apesar da violência contra cristãos, o padre católico Emmanuel Parvez promoveu, desde 2004, um torneio de futebol para pessoas de todas as religiões. A iniciativa foi crescendo de tal modo que, em 2016, participaram mais de 30 equipas das quatro províncias do país. “O nosso objectivo é criar uma atmosfera de paz e diálogo entre os jovens de vários credos e alimentar a fraternidade e a tolerância numa sociedade atormentada pelo terrorismo”, explicava o padre Parvez.

A República Centro-Africana, cenário de uma guerra civil de base étnico-religiosa, tem sido também palco de várias iniciativas de líderes muçulmanos e cristãos a pugnar pela paz. A tal ponto que o bispo de Bangassou, Juan José Aguire Muñoz, acolheu dois mil muçulmanos na missão católica e foi depois ameaçado de morte por milícias cristãs, que o acusavam de traidor.

cais hindus “justiceiros das vacas”. Como, no Hinduísmo, a vaca é sagrada e a Constituição do país a protege, têm aparecido grupos extremistas a atacar produtores de leite ou criadores de gado. Foi o que aconteceu com Pehlu Khan, em Abril de 2017, quando ele e os seus companheiros foram mandados parar por cerca de 200 “justiceiros”, no Rajastão. Na sequência do ataque, Khan apresentou queixa contra seis pessoas, mas todas as acusações foram retiradas. Ao contrário, 11 muçulmanos atacados com Khan foram detidos por infracções à lei da protecção da vaca e Pehlu Khan acabaria assassinado.

O Ocidente europeu não está imune a situações deste tipo: um dos casos referidos no relatório é o de Sarah Halimi, judia de 65 anos, que foi espancada e atirada da janela do seu apartamento, num terceiro andar do prédio onde vivia, em Paris. Dez meses depois, o tribunal considerou o ataque, perpetrado por um muçulmano, como homicídio agravado pelo factor do anti-semitismo. Na mesma altura, outra judia, sobrevivente do Holocausto – Mireille Knoll, de 85 anos –, foi repetidamente esfaqueada na sua casa por dois homens, que mais tarde queimaram o seu corpo. Com a maior população judaica da Europa Ocidental (465 000 pessoas), a França tem registado um aumento dos crimes de ódio anti-semita, o que levou a uma nova vaga de emigração de judeus para Israel.

“Arma de guerra” e “ferramenta poderosa”

A violência contra os coptas (nome dado aos cristãos egípcios) é um dos casos mais graves dos últimos anos, como mostra o atentado de Novembro de 2018, que quase repetiu o massacre de Maio de 2017, quando um grupo islamita matou a tiro 20 coptas, incluindo crianças. Estes tinham ido em peregrinação ao Mosteiro de S. Samuel, o *Confessor*, em Maghagha (província de Minya), quando foram mandados parar por uns 15 homens armados e mascarados, que queriam que eles renunciassem à sua fé.

Mina Habib, de 10 anos, contou como viu matar o seu pai e outras pessoas: “Eles pediram a identificação ao meu pai e depois disseram-lhe para recitar a profissão de fé muçulmana. Ele recusou-se, dizendo que era cristão. Eles mataram-no a tiro e fizeram o mesmo com todos os outros que estavam connosco...”. Mina e o irmão foram poupados, sem perceberem porquê. O ataque foi reivindicado pelo Daesh, que também pode ter estado na origem da morte de 235 muçulmanos sufis, depois de uns 25 militantes terem feito explodir uma mesquita cheia de gente que rezava, na sexta-feira, 24 de Novembro de 2017, perto da costa do Sinai.

Os cristãos têm sido as vítimas principais da violência exercida sobre crentes na Nigéria, onde a violência sexual e a conversão forçada de mulheres é uma situação frequente (tal como na Síria, Iraque, Egipto ou Paquistão). A violação de mulheres tem sido cada vez mais referida como arma de guerra e é definida no relatório da LRM como “uma ferramenta poderosa quando um grupo tenta oprimir outro”. Diz o texto: “Muitos jihadistas violam mulheres não muçulmanas e forçam-nas a converter-se. A conversão forçada de uma mulher a outro grupo religioso significa que os seus filhos vão ser criados” no extremismo jihadista e que “a escravização sexual das mulheres pelo agressor também impede os nascimentos dentro do grupo religioso da mulher”.

Dois dos casos mais falados de situações deste tipo foram os das mulheres cristãs yazidis, do Iraque, e das meninas e mulheres raptadas pelo Boko Haram, na Nigéria – onde a situação mais grave foi a das 276 alunas da escola secundária pública na vila de Chibok (estado de Borno), em Abril de 2014. O relatório lembra a libertação de 182 raparigas, em diferentes ocasiões. Em Outubro de 2016, a UNICEF registava: “As raparigas relatam que foram sujeitas a violações – frequentemente sob a forma de ‘casamentos’ forçados –, espancamentos, intimidação e fome, durante o período em cativo. Muitas regressaram grávidas ou com bebés por terem sido violadas”... ■

Referências

<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/06/21/key-findings-on-the-global-rise-in-religious-restrictions/>
<http://religious-freedom-report.org/ptb/home-ptb/> (A versão online permite a leitura dos dados de cada país, ao mesmo tempo que apresenta a síntese das conclusões e nove casos de diferentes situações e dos seus contextos).



1.9 • Conjuntura internacional

O MAPA-MUNDO DO PAPA FRANCISCO COLOCA AS PERIFERIAS NO CENTRO

Antônio Marujo

A HISTÓRIA É CONHECIDA: perante um diplomata francês que, um dia, pedia a Estaline para moderar as suas perseguições aos cristãos russos, argumentando que isso melhoraria a sua imagem junto do Vaticano, o ditador soviético terá perguntado: “Quantas divisões tem o Papa?”. Estaline conhecia a resposta, mas não fez as perguntas todas. E algumas das que faltaram foram: o que pode um Papa realmente? Porque não têm os papas deixado de intervir no plano internacional? E que resultados obtêm os papas com as iniciativas, gestos e posições que tomam sobre política internacional?

Desde que foi eleito, em diversas ocasiões, o Papa Francisco tem-se referido a uma “guerra mundial aos bocados” que, em sua opinião, caracteriza a realidade planetária. Um relance pelos conflitos mais graves parece dar-lhe razão: as tragédias da Síria e do Iémen, a guerra esquecida de Israel-Palestina, Iraque, Paquistão, Afeganistão, Coreias (mais pacificadas?), Líbia, Sudão e Sudão do Sul, Etiópia, Somália, Grandes Lagos, Nigéria, são apenas algumas das situações de tensão, conflitos ou guerras declaradas. Isto, para não falar das graves violações de direitos humanos, das perseguições a minorias, do subdesenvolvimento e da fome com que tantos milhões de pessoas vivem e que as obrigam a procurar refúgio em lugares mais decentes...

Apesar deste aparente olhar pessimista (ou por causa dele...), Francisco quis ajudar a desbloquear o gelo entre Estados Unidos e Cuba, ou sou propor jornadas de jejum em favor da paz na Síria, insiste na necessidade de uma solução pacífica do conflito entre Israel e a Palestina, conseguiu que o Vaticano chegasse a um acordo com o Governo chinês sobre a presença católica no país, condena com frequência e veemência o comércio de armas... Também conseguiu uma trégua na República Centro-Africana (onde um bispo católico já protegeu muçulmanos de ataques de milícias cristãs), colocou milhares de jovens quenianos a dar as mãos contra o tribalismo, foi a Lampedusa lamentar a política europeia relativa aos refugiados – e repetiu o gesto em Lesbos (Grécia), levando consigo vários refugiados para viver em Roma. E ainda incentiva os bispos venezuelanos, nicaraguanos, congolezes e outros a mediar as situações de bloqueio ou conflito nos seus países.

Vários destes casos traduzem, no entanto, na aparência, uma sucessão de fracassos. Situações como a Síria ou o conflito israelo-palestino parecem, pelo menos, confirmar essa ideia, num olhar mais imediato. Por exemplo, em Maio de 2014, quando o Papa esteve em Jerusalém, onde se encontrou com o patriarca ortodoxo Bartolomeu, de Constantinopla, ambos propuseram

juntar, dias depois, no Vaticano, os presidentes israelita, Shimon Peres, e palestino, Mahmoud Abbas. Apesar do forte simbolismo do momento, que incluiu a plantação de uma oliveira nos jardins do Vaticano, o gesto não teve efeito imediato: poucas semanas depois, várias posições palestinas estavam de novo a ser bombardeadas pelas forças armadas de Israel. Dois anos mais tarde, no Natal, evocando também a “martirizada Síria”, o Iraque, a Líbia e o Iémen, o Papa não desistia, na sua mensagem *urbi et orbi*: “Israelitas e palestinos, tenham a coragem e a determinação de escrever uma página nova da História, onde o ódio e a vingança cedam o lugar à vontade de construir, juntos, um futuro de mútua compreensão e harmonia.”

Jejum pela paz, palavras e gestos

Um olhar mais fundo, no entanto, ajudará a perceber que há mais resultados do que parece, naquilo que Francisco tem proposto: não comandando divisões militares, é na capacidade do Papa em protagonizar gestos, propor ações simbólicas e persuadir pela palavra que ele pode agir.

“

O Papa arrisca gestos, propostas ou iniciativas mais ousadas, que pretendem trazer para a agenda política, diplomática e mediática questões concretas do sofrimento dos povos.

”

Uma das iniciativas porventura mais estranhas – e aparentemente ineficazes – seria a sua proposta de um jejum pela paz na Síria, em Setembro de 2013 (repetida, embora com menos alcance mediático, em Fevereiro de 2018). Naquela altura, responsáveis dos Estados Unidos (ainda com o Presidente Barack Obama) e de várias potências europeias vinham numa escalada de declarações que pretendiam preparar as opiniões públicas ocidentais para uma intervenção militar no terreno. O jejum proposto por Francisco, aparentemente inconsequente, teve o mérito de contrariar e esvaziar a retórica belicista. Nos dias seguintes, a Rússia apareceu a protagonizar uma ronda de negociações e as potências ocidentais retrocederam. Mesmo se o mérito não foi exclusivamente derivado da iniciativa papal, também lhe ficou a dever muito...

O próprio Papa tem consciência da importância dos gestos simbólicos. Na entrevista com que abre o livro *Francisco em Viagem*, ele afirma ao autor, o jornalista italiano Andrea Tornielli: “Diria

que em algumas situações não consigo falar sem gestos. Não me basta ler um texto, tenho também de fazer qualquer coisa.”

Dois outros gestos, propostos em viagens suas, são recordados pelo próprio nesse contexto. O primeiro foi no Quênia, em Novembro de 2015, quando celebrava a eucaristia perante dezenas de milhares de jovens. “De improviso, disse que o tribalismo se vence com os ouvidos, perguntando ao irmão por que é assim e sabendo escutá-lo. Vence-se com o coração, com o diálogo e com a mão estendida ao diálogo. Depois convidei alguns jovens a aproximar-se e pedi aos presentes – creio que eram setenta mil – que se colocassem de pé e dessem as mãos, num sinal contra o tribalismo.” O segundo foi na mesma viagem a África, mas já na República Centro-Africana: “Foi bonito acolher no papamóvel o imã [muçulmano] de Bangui, quando saudei os habitantes do bairro muçulmano reunidos num pequeno estádio.” O que o Papa não acrescenta, nessa entrevista, é que o bairro por ele visitado estava cercado por milícias cristãs havia meses, no contexto do conflito interno que atinge o país...

Mesmo no aparente sucesso que constituiu o restabelecimento do diálogo político entre Estados Unidos e Cuba, pondo fim ao bloqueio de meio século, o momento seguinte também trouxe o arrefecimento provocado pela eleição de um novo Presidente nos EUA, muito menos favorável ao diálogo diplomático com Cuba.

Em todos estes casos, Francisco não pôs fim às situações em causa: continuam as guerras civis na Síria e na República Centro-Africana, o conflito israelo-palestino não abranda, o tribalismo continua a ser um problema em África, no Paquistão ou no Afeganistão, entre outras regiões do mundo. O seu poder de intervenção simbólico (e, em alguns casos, diplomático) não pode fazer mais do que sensibilizar, propor, insistir... Apesar disso, em alguns temas, o Papa arrisca gestos, propostas ou iniciativas mais ousadas, que pretendem trazer para a agenda política, diplomática e mediática questões concretas do sofrimento dos povos.

Foi o caso, logo no início do seu pontificado, da primeira viagem fora de Roma à ilha italiana de Lampedusa, em Junho de 2013. Situada no meio do Mediterrâneo, a meio caminho entre a Sicília e a costa africana da Tunísia e da Líbia, Lampedusa era, nessa altura, o principal ponto de chegada de imigrantes e refugiados à Europa – muitos deles, já cadáveres, depois de se afogarem durante a arriscada travessia do Mediterrâneo. Respondendo a um convite do pároco local, o Papa foi à ilha, sem protocolo político ou eclesial, dizer que era preciso gritar contra a “globalização da indiferença”.

MODELO PORTUGUÊS NO ACORDO DO VATICANO COM A CHINA

O acordo assinado em Setembro de 2018, entre o Vaticano e a China, permitindo o envolvimento da Santa Sé na escolha dos bispos católicos do país, segue o modelo do que tinha sido assinado com o Vietname e já antes testado também com Portugal.

A integração dos bispos “patriotas” (nomeados pelo Governo) e “clandestinos” (escolha do Vaticano) numa única hierarquia é o seu mais imediato resultado. A situação, como dizia no *La Repubblica* o historiador italiano Alberto Melloni, criara “três hierarquias”: uma que agrada ao governo, outra em comunhão com Roma e uma terceira, cada vez mais vasta, em que convergiam as duas primeiras. Outra consequência foi também que, no sínodo dos bispos sobre os jovens, realizado em Outubro, em Roma, participaram desde o início dois chineses: Yang Xiaoting foi nomeado pelo Papa Bento XVI e Guo Jincai era bispo da Igreja “patriótica”.

No *Bitter Winter* – um observatório da liberdade religiosa na China –, Massimo Introvigne esclarecia as semelhanças com o acordo assinado em 1996 entre o Vaticano e o Vietname, que permite à Santa Sé a indicação de três candidatos para uma diocese “vaga”; desses, o Governo escolhe um. O acordo com o Vietname tivera como principal negociador o então subsecretário para as Relações com os Estados, Pietro Parolin, agora secretário de Estado do Vaticano. O tratado segue também o que vigorou com Portugal, durante o Estado Novo (1928/33-1974), quando o Governo tinha de concordar com as propostas feitas pelo Vaticano.

O acordo tem opositores, como o cardeal Joseph Zen, arcebispo emérito de Hong Kong. No final de Outubro, no *New York Times*, Zen acusou o Papa Francisco de não entender a China e sugeria que os católicos chineses deveriam voltar às catacumbas. Uma parte da realidade parece dar-lhe razão – o Estado continua a fechar igrejas e a limitar fortemente a liberdade religiosa. Mas o padre Peter Stilwell, reitor da Universidade de São José, de Macau, contrapunha que o acordo é um “grande desafio aos católicos chineses: criar condições para as duas comunidades, a comunidade clandestina e a Igreja patriótica, como é chamada, viverem e trabalharem juntas. Têm sido anos de separação e não será fácil a relação entre as duas partes”.

Referências utilizadas:

<http://www.ihu.unisinos.br/583021-uma-nova-era-entre-vaticano-e-china-artigo-de-alberto-melloni>
<https://www.dn.pt/mundo/interior/peter-stilwell-a-santa-se-nao-esta-na-china-para-guerras-9891564.html>

Quando, três meses depois, o então presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, visitou a ilha na sequência de um naufrágio de mais de 300 pessoas, muitos habitantes de Lampedusa receberam-no com vaias. Traduziam desse modo a crítica à omissão dos políticos na resolução do problema, mostrando, ao mesmo tempo, como tinham entendido a mensagem do Papa. Em Abril de 2016, numa viagem a outra ilha – Lesbos, na Grécia –, Francisco levou mais longe a sua capacidade de propor gestos concretos: ao regressar a Roma, levou consigo uma dúzia de refugiados que estavam retidos na ilha, à espera da legalização num qualquer país europeu.

Um mapa-mundo de geografia baralhada

As referências e acções do Papa relativas aos refugiados são apenas um dos aspectos de uma outra forma de agir, que passa ainda pela escolha dos países que visita e pelo discurso insistente sobre várias das realidades políticas mais prementes do mundo.

No novo mapa-mundo estabelecido por Francisco, a geografia habitual é baralhada, com os países e realidades mais à margem a serem por ele colocados no centro: Albânia, Sri Lanka, Filipinas, Bolívia, Equador, Paraguai, Cuba, Quênia, Uganda, República Centro-Africana, México, Arménia, Polónia, Geórgia, Azerbaijão, Egipto, Colômbia, Myanmar, Bangladesh, Chile e Peru são alguns dos países visitados. A lista privilegia países pobres, realidades marginais na organização política mundial ou com menor presença mediática – o que se pode confirmar com o facto, por exemplo, de o Papa ainda não ter visitado nenhuma capital da União Europeia mas já ter estado na Albânia e na Bósnia-Herzegovina.

Seja sobre a ecologia ou a pobreza, sobre as desigualdades económicas ou a finança internacional, o acesso a água potável ou os cuidados de saúde, a fome e o acesso à habitação, o trabalho ou o (des)emprego, ou ainda sobre a ascensão da intolerância como base do discurso político ou a recusa da guerra e da construção de muros, o planisfério de Francisco inclui todos os grandes temas e desafios com que a Humanidade se defronta.

Este mapa-mundo inclui, ainda, a aproximação à Igreja Ortodoxa Russa (até aqui muito distante do Vaticano), a presença na Suécia para a celebração dos 500 anos da Reforma protestante, a recordação do genocídio arménio, o silêncio perante o horror de Auschwitz, a presença em lugares de tragédias como Sarajevo, a ida ao Parlamento Europeu e ao Conselho da Europa para alertar contra os “tantos extremismos em campanha no mundo actual” ou para perguntar: “Que te sucedeu, Europa humanista, paladina dos direitos humanos, da democracia e da liberdade?”

No mapa de Francisco não há fronteiras a separar povos e nações. O Papa argentino escolhe a superação de conflitos; o cuidado com a criação e a casa comum da Humanidade; a atenção aos pobres, perseguidos, presos, idosos, doentes, sem-abrigo, vítimas de guerras ou refugiados; o diálogo entre todas as religiões, tendo sempre como ponto de partida outra palavra-chave do seu pontificado: a misericórdia, como expressão da relação da bondade que aproxima as pessoas e constitui fonte de justiça.

Podem juntar-se outros momentos: as visitas às favelas do Rio de Janeiro, a bairros miseráveis na República Centro-Africana e no Quênia, a territórios socialmente marginalizados nos Estados Unidos, aos mais pobres das Filipinas vitimados

por tempestades e furacões; as orações silenciosas diante dos muros da Cisjordânia e do México ou o aviso de que “todos os muros caem”; a exigência de terra, trabalho e tecto para todos, em assembleias de movimentos populares; ou a evocação, diante do Congresso dos Estados Unidos, da memória de Luther King, defensor dos direitos civis dos negros, ou de Dorothy Day, militante católica da não-violência, jornalista e sindicalista, amiga de pobres, vadios e sem-abrigo...

Tudo decorre de um curto texto, que foi fundamental na eleição de Jorge Bergoglio como Papa. Quando, no conclave de 2013, ele afirmou aos colegas cardeais: “A Igreja é chamada a sair de si mesma e ir para as periferias, não só geográficas, mas também existenciais: as periferias do mistério do pecado, da dor, da injustiça, da ignorância e desprezo relativamente à religião, do pensamento e de toda a miséria.”

Este era o programa, estes têm sido os actos. ■

Referências

Andrea Tornielli, *Francisco em Viagem*, ed. Planeta, 2018.
António Marujo e Joaquim Franco, *Papa Francisco – A Revolução Imparável*, ed. Manuscrito, 2017.
António Marujo, texto sobre as viagens do Papa na secção *Viajante Profissional* da revista *Up*, da TAP, Maio 2017.



1.10 • Conjuntura internacional

DIREITOS HUMANOS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Patrícia Galvão Teles

NO MOMENTO EM QUE a Declaração Universal dos Direitos Humanos comemora o seu 70.º aniversário, em dezembro de 2018, os desafios que se colocam aos direitos humanos são de diversa natureza. Para além dos tradicionais e mais diretamente ligados às atividades clássicas dos Estados soberanos, que continuam a ocupar um papel central no palco das relações internacionais, os desafios que se colocam aos direitos humanos possuem hoje também uma natureza distinta, mais difusa, implicando novos atores e ligada a novos fenómenos. Quando, entre 1946 e 1948, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sob a batuta de Eleanor Roosevelt, trabalhava no projeto de Declaração Universal de Direitos Humanos, as alterações climáticas, como as conhecemos hoje, eram muito provavelmente ficção científica ou algo mesmo desconhecido. O mesmo se poderá dizer aquando da adoção dos Pactos Internacionais dos Direitos Humanos em 1966. O trabalho de consolidação dos direitos humanos continuou nas décadas seguintes e a comunidade internacional encontra-se hoje dotada de uma sólida arquitetura jurídica, tanto universal como regional, de proteção destes direitos.

Em paralelo, nos últimos 70 anos, o mundo viveu um processo de grande industrialização e progresso económico. Com este progresso, acentuou-se a emissão de gases de estufa, em particular o dióxido de carbono, que fazem aumentar a temperatura do ar e causam também a acidificação dos oceanos. Os cientistas apontam para o facto de estarmos a passar (ou de já termos passado) para uma nova era, a era do *Antropoceno*¹, em que a alteração do clima da Terra e dos seus ecossistemas já não é um mero fenómeno natural, mas também é induzida pela atividade humana.

Segundo o “Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas” (na sigla em inglês IPCC)², mudança climática ou alterações climáticas é uma variação a longo prazo estatisticamente significativa num parâmetro climático (como temperatura, precipitação ou ventos) médio ou na sua variabilidade, durante um período extenso (que pode durar de décadas a milhões de anos). A atividade humana foi apontada, em 2007, por cientistas especializados nesta área e reunidos sob o Painel Intergovernamental de Alterações Climáticas, como sendo a principal causa destas mudanças do clima. As alterações climáticas são hoje, sem dúvida, encaradas como um dos principais desafios do século XXI, gerando condições que afetam o modo de vida humano e podem interferir com o gozo dos direitos humanos.

Em 2015, no parágrafo 14 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (A/RES/70/1), os Estados-membros das Nações Unidas, reunidos

na Assembleia-Geral, reconheceram, de forma unânime, que: *“Climate change is one of the greatest challenges of our time and its adverse impacts undermine the ability of all countries to achieve sustainable development. Increases in global temperature, sea level rise, ocean acidification and other climate change impacts are seriously affecting coastal areas and low-lying coastal countries, including many least developed countries and small island developing States. The survival of many societies, and of the biological support systems of the planet, is at risk.”*



As alterações climáticas são hoje, sem dúvida, encaradas como um dos principais desafios do século XXI.



Nos primeiros instrumentos internacionais sobre as alterações climáticas, a questão dos direitos humanos encontrava-se totalmente ausente e a questão era tratada meramente do ponto de vista ambiental. Contudo, nas últimas décadas, o direito internacional do ambiente veio também a desenvolver-se e começam a estabelecer-se os seus princípios, bem como alguma ligação entre os direitos humanos e o ambiente.

Foi sobretudo na última década que começou a estabelecer-se uma estreita relação entre os direitos humanos e as alterações climáticas. Na sequência de algumas queixas apresentadas relacionando as alterações climáticas com violações de direitos humanos, como o caso *Inuit* de 2005 perante a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, então recém-fundado, começou em 2008 a adotar resoluções sobre o tema e a suscitar relatórios que aprofundaram a ligação entre os direitos humanos e as alterações climáticas, considerando o impacto que as últimas podem ter sobre os primeiros.

Dadas as especificidades do fenómeno, a questão do impacto das alterações sobre os direitos humanos veio também suscitar a difícil questão de saber a quem pode ser atribuída a responsabilidade por tal impacto: a que Estado ou Estados? Apenas aos Estados ou também às empresas?

Ao mesmo tempo, no campo das alterações climáticas, começou também a discutir-se em que medidas abordagens de direitos humanos deveriam ser integradas e poderiam melhorar as medidas de mitigação e adaptação face aos efeitos das alterações do clima.

Resultante desta simbiose, o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas de 2015 foi o primeiro a reconhecer, no seu preâmbulo, que: “as alterações climáticas são uma preocupação comum da humanidade” e “as Partes deverão, na ação de resposta às alterações climáticas, respeitar, promover e ter em conta as suas respetivas obrigações em matéria de direitos humanos, de direito à saúde, de direitos dos povos indígenas, de comunidades locais, de migrantes, de crianças, de pessoas com deficiência e de pessoas em situações vulneráveis e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de género, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional”.

Em relação a certos fenómenos, como é o caso do aumento do nível do mar, que resulta e é acelerado pelas alterações climáticas, tem sido até reivindicada, perante alguns tribunais nacionais, nomeadamente na Nova Zelândia, a criação de uma nova categoria de “refugiados ambientais” (ver Caixa). Apesar de tal não ter consagração do ponto de vista jurídico, face ao enquadramento internacional atual, designadamente à Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951, não deixa de colocar a questão da proteção que deve ser aplicada às pessoas objeto de uma movimentação forçada – no seu país ou para fora dele – em consequência das alterações climáticas e dos fenómenos extremos associados, incluindo os que podem ter um carácter mais permanente, como a desertificação ou o aumento do nível do mar.

O impacto das alterações climáticas no gozo dos direitos humanos

Os direitos humanos são, nas relações internacionais, ameaçados e postos em causa por diversos fenómenos. Tradicionalmente, esses fenómenos relacionam-se com o comportamento direto dos Estados, através de ditaduras e sistemas internos repressivos dos direitos humanos, ou de conflitos armados internacionais ou internos que, naturalmente, prejudicam o gozo pleno dos direitos humanos. Contudo, os direitos humanos são hoje confrontados com novos desafios, que vão para além das ameaças mais ou menos tradicionais, como a guerra, o terrorismo ou as ditaduras.

O fenómeno global das alterações climáticas está – com o potencial de vir a agravar-se – a colocar em causa os direitos humanos. Esta ameaça tem uma dimensão moral e ética de certa forma inovadora, uma vez que possui contornos indiretos, onde a ligação entre o comportamento do Estado e a violação dos direitos humanos é menos nítida e onde as pessoas mais vulneráveis às alterações climáticas se encontram normalmente em países que menos contribuíram para essas alterações climáticas.

EXISTIRÃO REFUGIADOS “AMBIENTAIS” OU “CLIMÁTICOS”?

Refugiados climáticos ou ambientais são pessoas forçadas a emigrar da sua terra natal em função de mudanças no meio ambiente. Algumas das causas de migrações motivadas pelo clima são a desertificação, a subida do nível do mar, secas e eventos climáticos sazonais, como as monções.

Existe uma correlação estatisticamente significativa entre migrações e a degradação ambiental, incluindo mudanças climáticas, mesmo tendo em conta outras causas de migração.

Segundo o Relatório Mundial de Desastres de 2001 (World Disasters Report 2001), publicado pela Federação Internacional da Cruz Vermelha, mais pessoas são forçadas a abandonar as suas casas devido a desastres ambientais do que a guerras. Estima-se que, aproximadamente, 25 milhões de pessoas poderiam ser consideradas, atualmente, refugiados ambientais.

Os tribunais nacionais têm recusado aplicar a estas situações o quadro jurídico da Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, por exemplo, no caso *In Re: AD* (Tuvalu) (2014), no Protection Tribunal New Zealand, e no caso *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* (2015), no Supremo Tribunal da Nova Zelândia.

Assim, sem flexibilidade por parte dos tribunais nacionais, nem uma possibilidade realista de uma alteração da Convenção de 1951⁶, urge encontrar soluções criativas para fazer face a esta nova realidade.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos	
Powell e Ragner v. Reino Unido	1990
López Ostra v. Espanha	1994
Önerlydiz v. Turquia	2004
Tribunal/Comissão Africana Direitos Humanos	
Povo Ogoni v. Governo da Nigéria	2001
Tribunal/Comissão Inter-Americana Direitos Humanos	
Inuit v. Estados Unidos América	2005
Pedido de parecer da Colômbia sobre o direito a um ambiente saudável como direito humano	2017

Quadro 2 – Principais casos em Tribunais ou Comissões Internacionais de Direitos Humanos que relacionam ambiente/alterações climáticas e direitos humanos

Na verdade, o impacto negativo das alterações climáticas parece ser desproporcionalmente suportado por pessoas e comunidades já em situações desvantajosas devido à geografia, pobreza, género, idade, incapacidade, historial ético e/ou cultural, afetando principalmente direitos económicos, sociais e culturais, os direitos dos migrantes, a proteção de direitos durante conflitos, etc. Como assinalou Mary Robinson: “Aqueles que estão a sofrer mais não conduzem carros, não têm eletricidade, não consomem desproporcionalmente.”³

As alterações climáticas são um tópico de grande atualidade nas relações internacionais e de impacto global, em relação ao qual nem sempre se contempla a sua dimensão de impacto no gozo dos direitos humanos. No entanto, ela é real, sobretudo no que toca a vários direitos humanos

Impacto Climático	Impacto Humano	Direitos afetados
Subida do nível do mar – Inundações – Marés – Erosão – Salinização da terra e da água doce	– Perda de terra – Inundações, prejuízos – Diminuição dos volumes de água limpa, doenças – Danos nas infraestruturas de costa, em casas e propriedades – Perda de terrenos agrícolas – Ameaça ao turismo, perda de praias	– Autodeterminação (ICCPR; ICESCR, 1) – Vida (ICCPR, 6) – Saúde (ICESCR, 12) – Acesso à água (CEDAW, 14; ICRC 24) – Meios de subsistência (ICESCR, 12) – Nível de vida adequado (ICESCR, 12) – Habitação digna (ICESCR, 12) – Cultura (ICCPR, 27) – Propriedade (UDHR, 17)
Subida da temperatura – Mudança nos vetores de doenças – Branqueamento do coral – Impacto nas pescas	– Expansão de doenças – Alterações no modo de vida das comunidades piscatórias e na pesca comercial – Ameaça ao turismo, perda dos corais e da diversidade piscícola	– Vida (ICCPR, 6) – Saúde (ICESCR, 12) – Meios de subsistência (ICESCR, 1) – Nível de vida adequado
Eventos climáticos extremos – Tempestades mais intensas – Marés	– Deslocação de populações – Contaminação do abastecimento de águas – Danos nas infraestruturas: atrasos nos tratamentos médicos, crises alimentares – Angústia psicológica – Aumento da transmissão de doenças – Estragos em terrenos agrícolas – Colapso dos serviços de educação – Danos no setor do turismo – Danos maciços em propriedades	– Vida (ICCPR, 6) – Saúde (ICESCR, 12) – Acesso à água (CEDAW, 14; ICRC 24) – Meios de subsistência (ICESCR, 1) – Nível de vida adequado (ICESCR, 12) – Habitação digna e segura (ICESCR, 12) – Educação (ICESCR, 13) – Propriedade (UDHR, 17)
Alterações na precipitação – Mudança nos vetores de doenças – Erosão	– Surtos de doenças – Esgotamento dos solos agrícolas	– Vida (ICCPR, 6) – Saúde (ICESCR, 12) – Meios de subsistência (ICESCR, 1)

Quadro 1 – Principais direitos humanos afetados pelas alterações climáticas

LEGENDA: UDHR – Declaração Universal dos Direitos Humanos; ICCPR – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; ICESCR – Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais; CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres; ICRC – Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

universalmente reconhecidos, como o direito à vida, alimentação, água, saúde ou habitação condigna (ver Quadro 1). As consequências das condições climáticas extremas causadas pelas alterações climáticas, como a seca e a desertificação, as cheias, os furacões ou o aumento do nível do mar, são já visíveis de uma forma regular e em diversas partes do mundo.

A atribuição da responsabilidade pelo impacto das alterações climáticas no gozo dos direitos humanos aos Estados e empresas

O maior desafio é, contudo, a responsabilização pelas violações de direitos humanos causadas em virtude das alterações climáticas: Que Estados? As empresas? Os direitos humanos de que cidadãos? Pois trata-se de um fenómeno novo das relações internacionais e que não passa por uma relação vertical e direta entre o Estado e os seus nacionais, mas sim por uma relação indireta e difusa entre a soberania, a atividade industrial e empresarial e a comunidade internacional no seu todo, bem como as populações especialmente afetadas. Para além dos casos referidos no Quadro 2 que tramitaram em sede das instituições regionais de proteção de direitos humanos, começa a assistir-se a um aumento da litigância em matéria de alterações climáticas, incluindo no que toca à violação de direitos humanos, em tribunais nacionais contra Estados e, noutros casos, também contra empresas⁴.

É interessante notar alguns desenvolvimentos recentes, cujas decisões se encontram ainda pendentes, nesta matéria, em tribunais nacionais, como na Colômbia ou no Paquistão, em que o Estado ou entidades públicas, como o Ministério do Ambiente, foram demandados em temas relacionados com o ambiente e as alterações climáticas. Na Europa encontra-se

pendente nos tribunais holandeses uma ação de uma fundação, a Fundação Urgenda, contra o Governo holandês, por este não estar alegadamente a fazer tudo ao seu alcance para cumprir os seus compromissos em matéria de redução de emissões.

Nos tribunais americanos correm em vários Estados, designadamente Nova Iorque e Califórnia, ações intentadas pelas cidades, por exemplo São Francisco ou Nova Iorque, contra empresas petrolíferas, reclamando indemnizações pelos gastos do erário público para combater e preparar as cidades para as alterações climáticas.

Numa queixa também recente apresentada, em 2016, perante a Comissão Nacional de Direitos Humanos das Filipinas, que já se declarou competente e o caso admissível, um conjunto de indivíduos e ONGs alegam que as chamadas “Carbon Majors”⁵, i.e., principais empresas responsáveis pelas emissões de gases de estufa, contribuíram com as suas ações e omissões para o agravamento de fenómenos climáticos, como furacões, que assolaram o país, causando importantes danos humanos e materiais. ■

Notas

¹ Sobre a origem do termo, ver P. J. Crutzen e E. F. Stoermer, “The ‘Anthropocene’”, *Global Change Newsletter*, 41 (2000) 17–18, disponível em <http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL41.pdf>.

Sobre este organismo e o seu trabalho, ver <http://www.ipcc.ch/>.

² Cf. https://www.ted.com/talks/mary_robinson_why_climate_change_is_a_threat_to_human_rights#t-788564

³ Sobre estes casos, encontra-se disponível uma base de dados da *Columbia Law School* em <http://climatecasechart.com>.

⁴ <http://www.greenpeace.org/seasia/ph/PageFiles/735291/Petitioners-and-Annexes/CC-HR-Petition.pdf>.

⁵ A posição do próprio ACNUR tem sido contra esta opção. Cf. <http://www.unhcr.org/protection/environment/4901e8144/unhcr-policy-paper-climate-change-natural-disasters-human-displacement.html>.

⁶ “Climate Change & Human Rights: A Primer”, *The Centre For International Environmental Law*. Disponível em: http://www.ciel.org/Publications/CC_HRE_23May11.pdf



1.11 • Conjuntura internacional

E DEPOIS DO ACORDO DE PARIS SOBRE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS...?

Brígida Brito

AS MUDANÇAS DO CLIMA que se sentem a nível mundial ultrapassam o conceito de aquecimento global e centram-se, mais do que no tipo, na regularidade e na intensidade dos eventos geoclimáticos, nos impactos socioambientais produzidos, ou seja, na forma como a vida da população mundial é afectada.

As Conferências das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas realizam-se anualmente desde 1995 até à actualidade com o objectivo de certificar as condições para a implementação dos termos da Convenção com base na análise dos procedimentos institucionais dos Estados face aos compromissos assumidos.

Desde a criação da Convenção que o entendimento por parte dos diferentes Estados tem sido marcado pela diferenciação, garantindo-se o respeito pela soberania nacional aquando da ratificação de acordos e de protocolos. A nível mundial, uma parte significativa dos Estados tem revelado sensibilidade para esta questão, comprometendo-se em adoptar medidas revisionistas para um enquadramento produtivo e energético adaptado às necessidades globais. É certo que a principal crítica à COP é focada na lentidão dos avanços que não permitem identificar claramente a contenção dos eventos climáticos extremos, que ao contrário continuam a reproduzir-se, com redução da vulnerabilidade ambiental dos territórios frágeis, da precariedade socioeconómica e da instabilidade no que respeita ao exercício da soberania.

Para a problemática do clima, o final de 2015 representou uma abertura nas negociações, em particular no que respeita ao compromisso norte-americano, assegurado pelo então Presidente Barack Obama, em final de mandato, de envolvimento efectivo nas medidas de acção acordadas. Este foi um passo considerado muito relevante, já que, em vinte anos de negociações, foi a primeira manifestação formal e pública dos Estados Unidos da América (EUA) em se comprometerem com a necessidade de adoptar medidas reais que contrariassem a subida da temperatura do ar e, desta forma, minimizar os efeitos que daqui resultam.

Em 1 de Junho de 2017, o Presidente Donald Trump cumpriu com as intenções manifestadas no decurso da campanha eleitoral rompendo com o Acordo de Paris, assinado pelo seu antecessor. O anúncio da saída dos EUA do Acordo representou um retrocesso nas negociações internacionais e, porque se trata do segundo maior emissor de gases com efeito de estufa (cf. Gráfico), contribuindo para a produção de eventos climáticos extremos, os impactos desta decisão foram entendidos como previsivelmente catastróficos.

Do enquadramento aos impactos

Ao longo dos anos, a problemática do clima tem sido objecto de atenção em encontros científicos, conferências nacionais e internacionais e convenções intergovernamentais (cf. Cronograma). Contudo, a atenção que tem recolhido por parte da comunidade internacional não evidencia consenso no que respeita à identificação dos factores que têm contribuído para o aumento da frequência dos eventos climáticos extremos, assim como na monitorização das características destas ocorrências e no levantamento dos impactos decorrentes.

“
O Acordo de Paris foi ratificado por 175 países (...) renunciar os seus termos, os EUA puseram em causa a garantia global de alcançar os objectivos propostos.”

Após vinte longos anos de negociações, e tendo a COP3 (1997) e o seu principal produto como referência – o Protocolo de Quioto –, as Conferências que se realizaram posteriormente com uma regularidade anual foram alcançando resultados ténues no que respeita a um envolvimento efectivo das Partes com adopção de planos nacionais tendentes à responsabilização e mudança de práticas, em particular no que respeita ao consumo energético e aos modelos produtivos e de transporte.

Os encontros anuais (cf. Cronograma) realizaram-se regularmente, evidenciando coerência na preocupação com os impactos produzidos, ora de forma global, ora nos pequenos territórios insulares, ora nas zonas costeiras, ora nas áreas áridas e afectadas pela desertificação. Contudo, e apesar da importância de que se revestem, havendo uma deslocalização pelos diferentes continentes no que respeita à realização, estas conferências não tiveram a mesma visibilidade mediática nem alcançaram sempre os objectivos propostos. Além de Quioto (realizado em 1997, ratificado em 1999, entrando em vigor em 2005 com prazo de intervenção até 2012), que não foi global na adesão, mas que foi permissivo quanto a adesões posteriores, representa um marco importante no comprometimento internacional e na assunção do princípio da responsabilidade partilhada. Um dos marcos, que representou um período de decepção internacional, foi a COP15 (Copenhaga, 2009), em que os principais polui-

dores permaneceram fora da declaração. Nesta sequência, o Acordo de Paris (2015) representou um acréscimo de expectativas agora cumpridas e que se traduziram no empenho norte-americano e até da China, as principais economias poluentes, em respeitar os termos negociados.

O Acordo de Paris foi ratificado por 175 países, entrando em vigor a 4 de Novembro de 2019, apresentando recomendações aos Estados signatários e assumindo-se como um documento jurídico internacional. Ao renunciar aos termos do Acordo, os EUA puseram em causa a garantia global de alcançar os objectivos propostos, nomeadamente no que respeita ao limite dos 2º C acordados.

Além da impossibilidade de cumprir com os níveis definidos e assumidos, a ruptura dos EUA representou outros riscos acrescidos para o mundo, a saber:

1. o aumento dos eventos climáticos extremos, incluindo tempestades tropicais, ciclones, tuões, cheias, secas prolongadas, assim como o incremento da sua frequência, traduzindo-se em impactos directos nas comunidades residentes nas zonas afectadas e contribuindo para o agravamento das vulnerabilidades sociais, com aumento das situações de pobreza extrema;

COP	LOCAL	DATA
1	Berlim	1995
2	Genebra	1996
3	Quioto	1997
4	Buenos Aires	1998
5	Bona	1999
6	Haia	2000
7	Marraquexe	2001
8	Nova Deli	2002
9	Milão	2003
10	Buenos Aires	2004
11	Montreal	2005
12	Nairóbi	2006
13	Bali	2007
14	Paznan	2008
15	Copenhaga	2009
16	Cancun	2010
17	Durban	2011
18	Doha	2012
19	Varsóvia	2013
20	Lima	2014
21	Paris	2015
22	Marraquexe	2016
23	Bona	2017
24	Katowice	2018

Cronograma das Conferências das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas

OS SEIS DESAFIOS DA MISSÃO 2030 PARA O CLIMA

O compromisso assumido pela comunidade internacional durante a Cimeira das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP21), em 12 de Dezembro de 2015, conhecido como o Acordo de Paris (Acordo), teve como objectivo de longo prazo controlar o aumento da temperatura média do ar abaixo dos 2° C, tendo como padrão ideal o limite a 1,5° C. Para que os objectivos do Acordo pudessem ser alcançados, os diferentes Estados-membros criaram planos nacionais tendo em vista uma redução global da emissão de gases com efeito de estufa com impacto a nível mundial, centrando-se em seis desafios definidos como essenciais: a energia; as infra-estruturas; os transportes; o uso da terra; a indústria; e o financiamento climático. Assim:

1. o sector da **Energia** tem sido apresentado como um dos que mais contribuem para a emissão de gases com efeito de estufa por recorrer a fontes energéticas convencionais, nomeadamente combustíveis fósseis. A possibilidade de consolidar um sector energético fundamentado em fontes alternativas foi apresentada como viável e vantajosa, ambicionando-se alcançar 30% em 2020.
2. as **Infra-estruturas**, defendendo-se a implementação do conceito de cidades sustentáveis, orientadas pela descarbonização do parque habitacional e patrimonial, quer em residências privadas, quer em edifícios públicos.
3. os **Transportes**, que continuam a ser alvo de incremento em todo o mundo, representando um contributo significativo para a emissão de gases poluentes, fundamentalmente nos veículos particulares, no transporte urbano e pesado, havendo o incentivo à substituição por veículos eléctricos. Por outro lado, a preocupação em reduzir a emissão de gases poluentes na aviação comercial em 20%/km percorrido adquire relevância, tendo em consideração o impacto das emissões produzidas por este tipo de transporte em todo o mundo.
4. o **Uso da terra**, já que se trata de um dos sectores que, em resultado da produção agro-pecuária intensiva em longas extensões de terra, mais contribuem para a emissão de gases com efeito de estufa, não havendo de forma generalizada uma compensação adequada. Como forma de controlar os índices minimizando os impactos negativos, a proposta centrou-se na promoção de programas alargados de reflorestação e arborização de áreas urbanas.
5. o sector da **Indústria** é o principal promotor de 70% dos gases com efeito de estufa, estando directa e indirectamente relacionado com o uso de fontes energéticas fósseis, produzindo impactos tanto em meio terrestre como costeiro e marinho, contribuindo para a degradação de ecossistemas e recursos naturais. A proposta para o sector industrial centrou-se na adopção de fontes energéticas renováveis com captura de carbono.
6. o **Financiamento climático** é favorável ao incremento da cooperação internacional com a mobilização de 1 trilhão de dólares por ano em favor da acção climática mundial, incluindo nos países que sofrem de maiores vulnerabilidades socioambientais.

Estes seis tópicos orientados para a intervenção continuam a representar desafios que requerem esforços complementares por parte de toda a comunidade internacional, não dependendo apenas da soberania de cada Estado.

2. transformações nos ecossistemas e perda de biodiversidade, incluindo endémica e com estatuto de ameaçada;
3. a possibilidade de alterações no cenário geopolítico com a emergência de novos protagonistas regionais e mundiais, nomeadamente focados na democratização de fontes energéticas renováveis com impacto na produção industrial, agro-pecuária e no sector dos transportes;
4. proliferação de rupturas entre actores públicos norte-americanos e privados, nomeadamente empresas com forte impacto na economia americana e mundial, ou públicos e sociedade civil que potenciam a emergência ou o reforço de novos movimentos sociais focados ora na preservação ambiental e conservacionista, ora na problemática do uso dos combustíveis fósseis, da energia e do clima.

Posteriormente, os EUA reconsideraram a possibilidade de renegociar os termos do Acordo, gerando nova perplexidade na comunidade internacional, nomeadamente europeia, com manifestação conjunta e explícita por parte da Alemanha, França e Itália de impossibilidade de renegociação.

Da continuidade das negociações à emergência de novos modelos

“Estamos a ficar sem tempo. Houve alguns retrocessos desde Paris, e a nossa Cimeira (...) tem como objectivo aumentar os compromissos já assumidos em Paris, para torná-los ainda maiores” (Jeremy Brown, governador da Califórnia, co-presidente do Global Climate Action Summit). Se inicialmente o ambiente internacional foi dominado pela apreensão decorrente da ruptura norte-americana com as negociações sobre o clima, sequencialmente foi sendo incrementada nos outros Estados a vontade de dar continuidade às acções então iniciadas. Paralelamente,

face à incerteza futura das acções políticas fortemente legitimadas pela soberania nacional de cada Estado, foram sendo recriados os modelos de intervenção em prol de uma valorização da estabilização do clima com envolvimento de outros actores, ora descentralizados do Estado, ora privados, ora da sociedade civil. Estas acções não minimizaram o papel dos Estados e não se sobrepuseram à soberania nacional, passando a decorrer em outros níveis de forma a garantir o alcance dos objectivos antes acordados e assumidos e posteriormente postos em causa por um Estado que procurou bloquear as vantagens da mudança a nível mundial.

Independentemente da decisão norte-americana de romper com o Acordo de Paris, que entra em vigor em 2019, as COP da Convenção das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas têm tido continuidade, o que evidencia que a comunidade internacional e as Nações Unidas continuam empenhadas em controlar os impactos da influência humana na produção de alterações climáticas.

Paralelamente, são organizadas acções que envolvem diferentes actores numa conciliação de esforços, entre as quais o Global Climate Action Summit, realizado em Setembro de 2018 em São Francisco, e que reuniu governos subnacionais americanos, entre outros internacionais, que evidenciam preocupação com os efeitos socioambientais resultantes dos eventos climáticos extremos. Este evento é um exemplo de compromisso entre as partes envolvidas de garantir que as metas acordadas no Acordo de Paris não são integralmente postas em causa pelo Presidente dos EUA. A nível nacional, esta iniciativa representa uma medida de oposição à decisão Trump, fortemente promovida pelos governos locais, as cidades e alguns estados norte-americanos, as empresas e a sociedade civil.

Estas iniciativas, que procuram dar continuidade ao Acordo de Paris minimizando os constrangi-

mentos das decisões unilaterais e radicais de Donald Trump, permitem compreender que a problemática do clima não está esgotada, ainda mais dado que os eventos extremos continuam a manifestar-se tanto no mundo como em solo americano de forma intensa e impactante. ■

Referências

- Vicki Arroyo (2018). *The global climate action summit: increasing ambition during turbulent times*, Climate Policy, 18.9, 1087-1093, consultado online em 10/09/2018, disponível em <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1516957>
- Conselho Europeu, Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas, consultado online em 10/09/2018, disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/climate-change/timeline/>
- Global Climate Action Summit, consultado online em 10/09/2018, disponível em <http://globalclimateactionsummit.org>
- UNEP (2017). *The Emissions Gap Report 2017*. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairóbi.
- United Nations Climate Change, consultado online em 10/09/2018, disponível em <https://unfccc.int/>



1.12 • Conjuntura internacional

THE INSTITUTIONALIZATION OF SYRIZA PARTY IN GREECE

Evanthia Balla

Since the 2008 financial crisis, the European Union has been confronted with an important existential crisis. This crisis has led to major financial bailouts in various Member States, forcing them to give up large portions of their financial sovereignty to the EU. The EU's harsh doctrine of endless spending cuts caused a severe economic and social turmoil and a surge in anti-EU sentiment throughout Europe.

In addition, many new parties arose in the European political scene in recent years, such as the Five Star Movement in Italy, the Ciudadanos and Podemos in Spain, the Alternative for Germany, the Greek parties of Syriza, Golden Dawn, To Potami, ANEL as well as La République en Marche in France. These parties differ significantly regarding their ideology, their creation and their financing. The rise of some of these parties is related to an intensification of populism and extremism all around Europe.

Under this prism, the present article focuses on Greece's characteristic example of Syriza's birth and rise. In order to evaluate the institutionalization of Syriza and draw some specific conclusions over its political impact, one needs to respond to the following questions:

What is the political, social and economic background inside which this party was formed? What is the relation between the old Greek political system and Syriza's birth? What are Syriza's composition and electorate?

The Greek reality

Since the restoration of democracy in 1974, a bipolar party system dominated the political scene in Greece. The two key parties were the centre-right New Democracy and the centre-left Pasok (Panellenic Socialist Movement). Unlike in other European countries, the late 70s and early 80s were a positive time for Greece. There were advances in fields like labour law and education that were considered the most progressive in Europe.

However, the burst of the 2008 financial crisis and the subsequent harsh neoliberal austerity process, led to a dramatic deterioration of the Greek economy and society. Pasok was the first Eurozone government to apply for a loan, based on the argument that accepting the Memorandum was the only way for Greece to remain in the Eurozone. However, the austerity measures led to a dramatic outcome. The Greek public debt as a percentage of GDP rose from 129% in 2009 to 175% in 2013¹. The new policies resulted in high unemployment that reached 28% in 2013 as well as in snowballed suicide rates. Moreover, one third of the population lost access to social security and free health care, including vaccinations.

This crisis unavoidably led to a revelation of the mismanagement, corruption and clientelist practices of Greece's political system, and especially of Pasok's long years in government. The gap created in Pasok's political space gave Syriza a unique opportunity to act.

In the 2012 elections, the first election that took place after the economic crisis, the far-left Syriza marked a significant breakthrough, gaining 26.89% of the votes, only 3% behind New Democracy. At the same time, the far-right Anel received a 7.5% of the votes. And the neo-nazi party Golden Dawn received 7% of the votes, guarantying 18 seats in the Greek Parliament (see Table 1). After the 2012 election, the coalition of New Democracy, Pasok and Democratic Left took on the burden of responsibility to re-negotiate the bailout agreement and the difficult task of exiting Greece from the crisis. However, given the level of deterioration of the Greek economy, the margins for success were extremely limited.

“
 (...) Greece's post-bailout future (...) will certainly have to include binding targets and compliance reviews for many years to come.
 ”

Three years later, the parliamentary elections of January 2015 resulted in the formation of a left-right coalition between Syriza and Anel. Syriza gained 36.34% of the votes gaining 149 seats, just two seats short of forming a majority government. Anel received 4.8% of the votes and Golden Dawn received 6.28% of the votes (see Table 2). The elections of September 2015, that followed the 5th of July referendum, resulted in a slight decrease in Syriza's and Anel representation in the Parliament. Still, the two parties guaranteed a clear majority that governs Greece till today.

A reinvented coalition

The Syriza coalition was formed in 2004, as the power that would represent the coalition of the radical left parties. Actually, the party Synaspismos (Coalition of the Left of Movements and Ecology) has been the key component to the creation of Syriza's umbrella group. Mr Tsipras, himself, originated from the youth wing of the orthodox Greek Communist Party, the KKE (*Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας*). In reality, the majority of Synaspismos members came from the KKE. For instance, this was the case of Mr.

Yannis Dragasakis, Synaspismos's first leader and Ms Maria Damanaki, the secretary until recently. The Syriza coalition included many other intellectual groups, such as Trotskyist, Maoists, and Eurocommunists, the dominant intellectual culture. Since the riots in Greece in 2008, young people started to identify with Syriza and his anti-establishment rhetoric. In the same way, voters from the public sector and small business owners started to be more and more attracted by Syriza's propaganda. Indeed, Tsipras promise to voters was based on a somehow unrealistic though very desirable outcome of an end to the painful austerity measures and a boost in public spending. Syriza blamed predominantly Troika and its decisions for Greece's devastating problems. As a result, the party proposed very popular policies, including free electricity for people whose supplies have been cut off and food stamps to be handed out at schools².

As far as the organisation of the party is concerned, before 2012 the party was formed around a dissimilar group of people with a strong involvement in social movements and mobilizations. After the 2012 elections, Tsipras needed to turn a coalition of a heterogeneous organization into a unified party and to transform the culture of the party at a very deep level. The first step was to integrate people cherishing power. In fact, the clientelist mentalities and habits are very deeply rooted in Greek society, including in the popular classes. This process also involved bringing in figures associated with the political establishment.

These would be people previously been in Pasok and lost authority as well as people simply disappointed by Pasok's failed policies and corruption scandals. These were people who had served in the governments of Simitis and/or Papandreou. Two characteristic examples are the case of Panagiotis Kouroumbli, who is now the Minister of the Interior and Administrative Reconstruction and Alexis Mitropoulos, Vice President of Parliament in the previous mandate. Although there were strong reactions from the local branches and the regional executives against Syriza intentions, Tsipras tried hard and succeeded to include some of these people on the electoral lists in 2015.

A rightward drift in the party's ideology accompanied the inner-party restructuring. Unlike Podemos in Spain, before 2012, Syriza didn't talk much about the corruption scandals and the long-running collapse of the country, the need for honesty and political integrity. Syriza was fixated on the external capitalistic powers denying the debt and working on an international campaign against its legitimacy. However, there was a clear shift in Syriza's leadership in the summer of 2012, when it started reversing its stance. The formu-

Party	Party Leader	Seats	Percentage (%)	Votes
ND (New Democracy)	Samaras Antonios	129	29,66	1 825 514
SYRIZA Unitary Social Front	Tsipras Alexios	71	26,89	1 655 042
PASOK (Panhellenic Socialist Movement)	Venzelos Evangelos	33	12,28	756.045
ANEKSARTITOI ELLINES (Independent Greeks)	Kammenos Panagiotis (Panos)	20	7,51	462 410
LAIKOS SYNDESMOS – CHRYSI AVGI (People's Association – Golden Dawn)	Michaloliakos Nikolaos	18	6,92	426 027
DHM.AR (Democratic Left)	Kouvelis Fotios – Fanourios	17	6,25	384 971
K.K.E. (Communist Party of Greece)	Papariga Alexandra	12	4,50	277 214

Table 1 – Election Jun. 17, 2012 (15th Parliamentary Term: Jun. 17, 2012 through Dec. 31, 2014)

(Final Composition of 15th Parliamentary Term). Source: The Hellenic Parliament: Official site, available at <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Ekloges/Eklogika-apotelesmata-New/> last access: 09.07.2018

Party	Party Leader	Seats	Percentage (%)	Votes
SYRIZA	Tsipras Alexios	149	36,34	2 246 064
ND (New Democracy)	Samaras Antonios	76	27,81	1 718 815
LAIKOS SYNDESMOS – CHRYSI AVGI (People's Association – Golden Dawn)	Michaloliakos Nikolaos	17	6,28	388 447
TO POTAMI	Theodorakis Stavros	17	6,05	373 868
K.K.E. (Communist Party of Greece)	Koutsoumpas Dimitris	15	5,47	338 138
ANEKSARTITOI ELLINES (Independent Greeks)	Kammenos Panagiotis (Panos)	13	4,75	293 371
PASOK	Venzelos Evangelos	13	4,68	289 482

TABLE 2 – Election Jan. 25, 2015 (16th Parliamentary Term: Jan. 25, 2015 through Aug. 28, 2015)

(Final Composition of 15th Parliamentary Term). Source: The Hellenic Parliament: Official site, available at <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Ekloges/Eklogika-apotelesmata-New/> last access: 09.07.2018

lations in the party's documents didn't change, but there was a double discourse. In the party's programme there are statements about socialism and no sacrifice for the euro, yet these statements are no longer expressed publicly, especially not by Tsipras and the circle round him.

In addition, from 2012 onwards, the type of political practice favoured by the Tsipras leadership didn't move beyond parliamentarism. It was clear that Syriza wanted to bring down Samaras coalition, but only through parliamentary tactics, focusing on the presidential elections in late 2014. The Greek Parliament elects the President of the Republic with a qualified majority, which Samaras did not achieve.

As far as the big waves of mobilizations in 2010, 2011, early 2012 are concerned; they slowly vanished. Nevertheless, several times between 2013 and 2015 mobilisations were re-launched, as it happened when Samaras shut down the public broadcasting company, ERT, in June 2013, or after the murder of Pavlos Fyssas by Golden Dawn in September of that year, or during the transport workers' strike in early 2013.

By the early autumn of 2014, when elections were looming, Syriza had no manifesto. The "Thessaloniki Programme" of September 2014³ comes about to reveal once again the contradiction in Syriza's rhetoric. On the one hand, the programme advocated a set of commitments that clearly broke with austerity politics, as were the nationalization of banks and the renegotiation of the debt with a large write-off, but on the other hand the document supported a honourable compromise with the EU. Some of the Greek demands, like public-sector employment, were supposed to be financed with EU subsidies. There was the readiness to collide with the Ger-

man interests as well as a conviction that Greece needs to stay in the European Union and in the Eurozone.

At the European level, between 2010 and 2015, the power structures of the EU had expanded and hardened, imposing compulsory fiscal targets and structural adjustment for all, not just the Troika countries. Syriza's anti-neoliberalism discourse was fading away but the illusions about what they could get from Europe remained. The party's leadership was advocating a 'win-win deal', but this proved to be just an illusion. They lacked the political realism and the Brussels *modus operandi* experience needed to survive negotiations.

Immediately after his election, Tsipras's position moved from an extreme right approach, and readiness to collide with the creditors, to a more reserved stance that wanted Greece to stay in the Eurozone. Hence, Tsipras called for a possible debt write-off and started the renegotiation process over Greece's bailout agreement with the EU and the International Monetary Fund.

It is important to notice also that during the same period, Tsipras leadership started building bridges to people in the state system, military and diplomatic circles. He also approached the more centrist wing of New Democracy. One outcome was the election of the conservative veteran Prokopis Pavlopoulos as President of the Republic in February 2015. Prokopis Pavlopoulos won 233 votes i.e. 33 more than the 2/3 majority required during the first round of voting. Members of Parliament of Syriza, of Anel and of New Democracy voted for him.

Between January and July 2015, the new government implemented very few aspects of the Thessaloniki Programme. There was an unprece-

dentedly low level of legislative activity, including a minimal package to deal with the humanitarian crisis, about one-sixth of the package announced in the Thessaloniki Programme and tax debts could be paid in a hundred monthly payments; but this measure was partly revoked by the Third Memorandum. The referendum of the 5th of July 2015 came to do things worst⁴.

The question posed was unclear. "Should the proposal that was submitted by the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund at the Eurogroup of 25 June, 2015, and is comprised of two parts, which make up their joint proposal, be accepted? The first document is titled "Reforms for the Completion of the Current Program and Beyond" and the second "Preliminary Debt Sustainability Analysis." In other words the question posed was No or Yes to the Junker package.

It was the first time European citizens defiantly said "No" (61%) to an ultimatum from Europe's ruling powers. After this extraordinary result, Tsipras thought that it would be easier to convince its creditors over the disastrous austerity package and the need for a new payment plan to be agreed. Unfortunately that did not happen.

Final remarks

Today, after eight years and three bailout programs, Greece is keen to regain its financial sovereignty and its creditors are already planning post-bailout commitments. Nevertheless, Greece's post-bailout future cannot be much different from its present. It will certainly have to include binding targets and compliance reviews for many years to come.

Syriza's history is still in the making. However, one thing is certain so far, new parties following old practices have limited margins of success. ■

Notes

¹ Yiannos Katsourides, *Radical Left Parties in Government. The Cases of SYRIZA and AKEL*, Palgrave Macmillan UK, 2016, ISBN 978-1-137-58841-8.

² Stathis Kouvelakis, "Syriza Rise and Fall", *New Left Review* 97, January-February.

³ The Syriza Thessaloniki Programme, available at the official site of Syriza: <https://www.syriza.gr/article/SYRIZA--THE-THESALONIKI-PROGRAMME.html> last access: 12.07.2018.

⁴ Sofia Vasilopoulou, Daphne Halikiopoulou, "Greek Politics: Economic Crisis or Crisis of Democracy?", *World Affairs* 178(3), October 2015.



1.13 • Conjuntura internacional

O FRONT NATIONAL E LA FRANCE INSOUmise

Paula Pereira

NOS ÚLTIMOS 15 ANOS nota-se na Europa um aumento progressivo dos partidos de extrema-direita e de extrema-esquerda. O panorama da vida política francesa é, neste aspeto, semelhante. De facto, se, nas últimas décadas os partidos do arco da governação eram o Partido Socialista ou o Partido Social Democrata, os partidos mais à esquerda e mais à direita, ou “fora do sistema” do espectro político, têm vindo a ganhar relevância nos últimos atos eleitorais.

Em França, os dois partidos Front National (Frente Nacional – FN) e La France Insoumise (A Frente Insubmissa – LFI)¹, respetivamente de extrema-direita e de esquerda, são, neste momento e após as eleições presidenciais e legislativas de 2017, aqueles que mais agitam a atualidade e que representam um voto contra o sistema. É importante rever em que contexto foram criados estes dois partidos para perceber o panorama político da França. A história destas formações só tem em comum o facto de constituírem a oposição ao poder, ou seja Governo e Presidente da República. Porém, enquanto o FN foi criado na década de 70 do século XX, o LFI foi criado em 2016. Se a França não é uma exceção no crescimento dos partidos mais extremos no espectro da vida política, será interessante analisar as razões desse crescimento.

Criação do Front National e de La France Insoumise

O FN tem por base um movimento criado logo após a descolonização da Argélia e que agregava, entre os seus membros, partidários do regime de Vichy² e da Argélia francesa, L'Ordre Nouveau³. Em 1971, na apresentação oficial deste movimento, François Brigneau, um dos seus líderes, lança: “Temos de criar um partido revolucionário. Branco como a raça, vermelho como o nosso sangue e verde como a nossa esperança.” Em 1972, Jean-Marie Le Pen, antigo combatente das forças francesas na Argélia e deputado, assume a presidência do partido então criado com a nova denominação Front National pour l'unité française⁴. Um dos *slogans* mais conhecidos e frequentemente utilizados, ao longo dos anos, por Jean-Marie Le Pen, é retirado da estratégia de frente nacional, então delineada em grande parte pelo seu verdadeiro criador e ideólogo, François Duprat: “Um milhão de desempregados é um milhão de imigrantes a mais.” Duprat, professor de história e geografia, vê em Giorgio Almirante, chefe do Movimento Social Italiano (MSI), formação neofascista, um modelo e inspira-se também no Partido Nacional-Democrata Alemão NPD, xenófobo e antisemita.

Neste contexto, Jean-Marie Le Pen, mais moderado do que os restantes membros da Nova Ordem e com alguns contactos na vida política, impõe-se

como presidente do partido. O início do partido revela-se difícil. Nas primeiras eleições legislativas em que participa, em 1973, obtém apenas 0,52% dos votos. Contudo, este resultado representa um aumento em relação a 1968, quando a extrema-direita contabilizara apenas 0,08% dos votos. Estas eleições servem, no entanto, para consolidar a formação do partido. Em 1974, nas eleições presidenciais, Jean-Marie Le Pen ficou-se pelos 0,75% dos votos. Apesar do resultado medíocre, estas eleições fazem de Le Pen o líder da extrema-direita em França⁵. Para as eleições presidenciais de 1981, Le Pen não consegue recolher as 500 assinaturas obrigatórias para participar na campanha eleitoral. O FN terá de esperar até à década de 1980 para se tornar um partido com uma expressão mais significativa nas urnas.

La France Insoumise, por sua vez, é um partido de esquerda radical (que se situa entre a extrema-esquerda e a social-democracia) e muito recente. Foi criado, em fevereiro de 2016, por Jean-Luc Mélenchon, que anunciou a sua candidatura às eleições presidenciais de 2017 no mesmo mês. Porém, se o partido é novo, o seu líder tem uma extensa vida política. Mélenchon entrou para o Partido Socialista (PS) francês em 1977, com o qual assumiu vários cargos políticos a nível regional. Em 1986 tornou-se o senador mais jovem da V República. Entre 2000 e 2002 fez parte do governo de Lionel Jospin como ministro delegado para o ensino profissional.

“**Tanto para a Frente Nacional como para a França Insubmissa, (...) o próximo teste são as eleições europeias de 2019 e sobretudo as eleições municipais de 2020.**”

Em 2008, Jean-Luc Mélenchon, crítico do Presidente da República François Hollande e denunciando a sua deriva liberal, abandona o PS para criar o Partido de Esquerda. Concorre às eleições presidenciais de 2012 pela Frente de Esquerda, coligação entre o Partido de Esquerda, o Partido Comunista Francês e a Esquerda Unida, chegando a congregar mais movimentos de tendências ecologistas, republicanas, de esquerda radical e extrema-esquerda, entre outros. Nessas eleições alcança o 4.º lugar, na primeira-volta, com 11,1% dos votos. A Frente de Esquerda manteve-se, mas sofreu um revés com a criação do partido LFI de Mélenchon, que lhe retirou expressão na vida política.

Será interessante notar que, embora a Frente Nacional e a França Insubmissa se encontrem em lados opostos do espectro político francês e se oponham em muitas questões, têm alguns traços em comum. São dois partidos que constituem a oposição mais feroz ao Presidente da República e ao governo (em particular a França Insubmissa); são dois partidos que refletem a tendência das sociedades europeias para votar em partidos com discursos antissistémicos; são dois partidos muito dependentes do seu líder; e são dois partidos que captam votos de um largo espectro do eleitorado. Assim, enquanto a Frente Nacional tem vindo a ter uma evolução constante, a França Insubmissa entra nas suas primeiras campanhas eleitorais em 2016, conseguindo desde o início resultados significativos.

A evolução do FN e LFI e razões do “sucesso”

A Frente Nacional começa a ser um partido com o qual tem de se contar nas campanhas eleitorais a partir dos anos 1980 e, em particular, a partir de 1983⁶. Nesse ano obtém a sua primeira vitória nas eleições municipais, com a conquista do município de Dreux. Esta tendência é confirmada pelas eleições europeias de 1984, quando obtém 10,9% dos votos. Segundo Jérôme Fourquet, os eventos ocorridos nesse ano na sociedade francesa têm influência direta nos resultados eleitorais do FN, nomeadamente a maior visibilidade da comunidade de origem magrebina. Desde 1982 têm lugar várias greves e manifestações dos trabalhadores do setor da indústria automóvel, em particular dos trabalhadores imigrantes, não qualificados, de origem magrebina. As suas reivindicações são a nível salarial mas também religioso, pedindo nomeadamente uma reorganização do tempo de trabalho durante o Ramadão.

Essas manifestações colhem o apoio da comunidade imigrante de origem magrebina em França e “lançam o debate da identidade, do multiculturalismo e da luta contra o racismo”, afirma Jérôme Fourquet. Segue-se a famosa “marche des beurs”, uma marcha organizada pela segunda geração de imigrantes magrebins em França, que parte de Marselha e reúne em Paris, a 3 de dezembro de 1983, perto de 100 mil pessoas. A sociedade francesa não pode, desde logo, continuar a ignorar esta comunidade imigrante e percebe que a maioria não regressará ao seu país de origem e vai permanecer em França⁷. Este é um momento de viragem na sociedade francesa que vai influenciar tanto o voto dos eleitores como o nascimento de iniciativas viradas para a integração da comunidade imigrante magrebina e de organizações de luta contra o racismo, como a associação SOS Racismo.

De facto, após estes eventos e ao longo dos anos, tornou-se evidente o crescimento dos votos obtidos pelo FN à custa dos temas da imigração, identidade, segurança e desemprego. Estes são o cavalo de batalha das suas campanhas eleitorais. Outro factor importante, que permitiu à Frente Nacional ter representação parlamentar e conquistar municipalidades, residiu na alteração do sistema eleitoral pelo parlamento, em 1981, durante o primeiro mandato do Presidente François Mitterrand, com a introdução de representação proporcional nas eleições municipais nas vilas com mais de 1000 habitantes.

A Frente Nacional demonstra, logo em 1984, nas eleições europeias, a sua ascensão na vida política francesa. O partido atinge o auge, durante a presidência de Jean-Marie Le Pen, nas presidenciais de 2002. Aí, pela primeira vez, obtém o segundo lugar na primeira-volta, ficando à frente do PS e acedendo à segunda-volta frente ao então Presidente Jacques Chirac. Os partidos apelam ao voto em Jacques Chirac para a segunda-volta e os eleitores de todos os quadrantes mobilizam-se contra a FN. Chirac consegue o resultado mais expressivo da V República, com 82,21% dos votos. Le Pen obtém, contudo, o seu melhor resultado, com 17,79% dos votos.

Marine Le Pen vai permitir ao FN atingir outro patamar. Entrou para o partido em 2003, com o objetivo de mudar a sua imagem e de o tornar mais aceitável aos olhos dos cidadãos franceses. Assume a presidência em 2011. Com Marine Le Pen, a FN continua a sua ascensão ao longo dos diversos atos eleitorais e consegue, nas presidenciais de 2017, também ela, levar o partido à segunda-volta das presidenciais contra Emmanuel Macron. Para trás haviam ficado o PS e o partido de direita Les Républicains (Os Republicanos) de Nicolas Sarkozy. Na segunda-volta das presidenciais, a candidata da Frente Nacional obtém o seu melhor resultado de sempre: 33,90% dos votos. Um discurso mais moderado, centrado nos temas da imigração, do desemprego e dos salários, permite-lhe angariar votos à direita, nomeadamente de eleitores do Les Républicains.

O cenário é semelhante no caso da França Insubmissa. O partido de Jean-Luc Mélenchon angariou votos de pessoas que não se sentem próximas de nenhum partido, bem como de indecisos próximos dos partidos de direita, extrema-direita e esquerda⁸. Segundo um inquérito do CEVIPOF⁹ (centro de investigação da Sciences Po) datado de 16 e 17 de abril de 2017, Jean-Luc Mélenchon “conseguiu ser a primeira segunda escolha dos eleitores não definitivos de três candidatos: Benoît Hamon, PS (50%); Marine Le Pen, FN (28%); e Emmanuel Macron, A República em Marcha (26%)”. O partido A França Insubmissa apresenta-se, desde a sua criação em 2016, exceção feita ao movimento de Emmanuel Macron, como uma alternativa aos partidos tradicionais do arco da governação, os Republicanos e o PS. Este último encontrava-se fragilizado pelo mandato de François Hollande e pela conjuntura económico-social, pela taxa de desemprego e pela estagnação dos salários. Nos dois atos eleitorais em que A França

Insubmissa participou em 2017, Jean-Luc Mélenchon consegue resultados significativos. Nas presidenciais, embora não consiga participar na segunda-volta, ultrapassa tanto Os Republicanos como o Partido Socialista, com 19,58% dos votos, alcançando o lugar de terceira força mais votada. Nas legislativas consegue eleger 17 deputados, mais do que a FN, e formar um grupo parlamentar.

Tanto para a Frente Nacional como para A França Insubmissa, resta agora saber qual será a sua evolução futura. O próximo teste são as eleições europeias de 2019 e, sobretudo, as eleições municipais de 2020. De facto, nenhum dos dois partidos conseguiu desenvolver uma ação relevante desde 2017, apresentando agora algumas lutas internas. No caso da Frente Nacional, chegou-se mesmo a uma cisão no partido e à mudança de nome, aprovada pelos seus membros num voto expressivo: passou a chamar-se *Rassemblement National* em 1 de junho de 2018. Quanto à França Insubmissa, começam a notar-se algumas divergências internas. Contudo, a situação política da França nada tem de diferente da de muitos outros países europeus, servindo o voto antissistémico como meio de contestação aos partidos do arco da governação em relação aos quais as populações, em geral, quiseram manifestar o seu descontentamento.

Os acontecimentos dos últimos meses em França, a “crise dos coletes amarelos”, trouxe mais um desafio a estes dois partidos. As últimas sondagens apontam para um aumento na adesão ao *Rassemblement National*, não sendo tão claro para A França Insubmissa de Jean-Luc Mélenchon. Os dois partidos começaram por apoiar o movimento, contudo este recusou qualquer influência política. Neste momento, as intervenções públicas de Marine Le Pen e Jean-Luc Mélenchon são raras, aproveitando o descontentamento da população em relação à política do presidente Emmanuel Macron. ■

Notas

¹ Tradução do autor.

² Vichy foi, durante a Segunda Guerra Mundial, o regime que colaborou com as tropas da Alemanha nazi.

³ A Nova Ordem.

⁴ Frente Nacional para a Unidade Francesa.

⁵ Segundo Valérie Igounet no seu livro *Le Front National: de 1972 à nos jours. Le parti, les hommes, les idées*. Le Seuil

⁶ Fourquet, Jérôme, 1983: *Année Charnière pour le Front National*, Penser pour agir, Fondation Jean Jaurès, Paris, 2018

⁷ Maillard, Denis, “Quand la religion s’invite dans l’entreprise”, Fayard, Paris, 2017.

⁸ Inquéritos pós-eleitorais IPSOS, https://www.ipsos.com/fr-fr/search?search=Élections%20France&sort_by=created&sort_order=DESC&page=4

⁹ Referido por Lenny Barra em entrevista dada ao jornal *Le Figaro* e publicado a 2 de fevereiro de 2018.



1.14 • Conjuntura internacional

THE CAN OF TUNA FISH IS STILL INTACT. THE RISE OF FIVE STAR MOVEMENT IN TWENTY-FIRST CENTURY ITALY

Giuseppe Motta

THE RECENT YEARS HAVE WITNESSED the rapid rise of an unconventional political movement/party that represents a sore thumb in the European political scenario, a combination of direct democracy, populism, euro-scepticism and environmental battles: the Five Star Movement (*Movimento 5 Stelle*, M5S).

But how has it succeeded in gaining such a position in less than 10 years since its foundation?

The history of the Five Star Movement cannot be understood without some information about its founder, the comedian Beppe Grillo, who was a real TV celebrity during the first half of the Eighties, but was later banned from the public space owing to a gag injuring Bettino Craxi's Socialist Party: in that moment Craxi was a powerful politician, the protector of Silvio Berlusconi's media empire. Later on, in the early nineties, he became the symbol of the widespread system of corruption that emerged thanks to the investigations of Milan magistrates.

After Craxi's escape to Hammamet, the Italian political context witnessed the rise of former Craxi's protégé Silvio Berlusconi, who won the 1994 elections. Berlusconi's success inaugurated a period of strong dualism, which was structured on the dichotomy Left/Right and the existence of two different and coalitions according to a majority electoral system.

During those years, Grillo had practically disappeared and used to work just in the theatres where his exhibitions started to approach political, social and economic subjects. Grillo's life changed after meeting Casaleggio, who convinced him of the potentiality of the web and converted Grillo, who destroyed computers in his exhibitions, into a sincere devotee of the web.

Grillo opened a blog (beppegrillo.it) that became the meeting point of people dissatisfied with the political and economic course of Italy and was well-known also at a global level, joining the interventions of scholars such as Joseph Stiglitz or Dario Fo criticizing globalization, pollution, international finance, political corruption and in general the lack of a sustainable strategy of development.

This blog contained vicious attacks against Italian politicians: Silvio Berlusconi was labelled as the psycho-dwarf (*psiconano*) or asphalt head (*testa d'asfalto*, owing to the aspect of his hair after reconstructive surgery), Piero Fassino who was called the "breadstick" (*grissino*) due to his aspect, Romano Prodi was *mortadella* (after a sort of ham of his same region of provenience), Pierluigi Bersani was Gargamella (the evil wizard of the cartoon *Les Schtroumpfs*), while recently Renzi was attacked as the "little idiot from Florence" (*ebetino di Firenze*).

In 2005, the blog supported the birth of local social networks to communicate and spread political messages at the local level through the first *Amici di Beppe Grillo* meetups. The political platform of these experiments was focused on technology and innovation, ethical consumerism, environment protection, public transports, but obviously could not help denouncing the inability of the traditional political parties to establish a real alternative to the current political course.

In 2007, a national coordination was established and Beppe Grillo launched the idea of a Fuck-off Day (*Vaffanculo Day*, V-Day), a public mobilisation in order to protest against the Italian political system. The first V-Day was held in Bologna on September 8 (a symbolic date reminding of the WW2 armistice) and was associated to the initiative "Clean Parliament" aiming to prevent the nomination as parliamentary candidates of criminal convicted politicians and to limit the membership of the parliament to two terms in office.

“
In Italy (...) M5S tried to establish a clear political strategy: to be a new political force with no connections with the historical categories of Left and Right.”

Thanks to the signature of 336,000 people, by far exceeding the 50,000 required for the filing of a law of popular initiative, the first legal proposal of Grillo's meetups was officially delivered to the Prime Minister Roman Prodi but was never discussed by the Italian parliament.

In 2009, Grillo and the local civic movements assembled around his blog supported the election of some independent candidates to the European Parliament, Luigi de Magistris and Sonia Alfano, and elected their first communal councillors in some municipalities of Emilia Romagna.

In the same period, Grillo theatrically tried to join the Democratic Party (PD) in order to candidate himself to the primaries and spread his political program through a mass party that he openly criticized and wanted to reform radically. Grillo's membership was obviously refused and Piero Fassino, a leader of the Democratic Party, accused Grillo for his hostility and lack of seriousness.¹

In September 2009, together with his friend Gianroberto Casaleggio, Grillo consequently announced the birth of the Five Star Movement (M5S). The five stars representing the targets of the movement were: public water, sustainable mobili-

ty, sustainable development, connectivity, environment. The main idea was the centralism of the citizen, who can become an active part of the political system through the instruments of direct democracy.²

As stated by Natale and Ballatore, the movement adopted the cyber-utopian discourses from the so-called Californian ideology, and symbolically identified itself with the web. The traditional political establishment was associated with "old" media (television, radio, and the printed press), and was a "walking dead," destined to collapse against an innovative web-based direct democracy.³

In 2010-2012 regional and local elections, M5S candidates generally obtained scarce electoral results but the first M5S mayors were elected at Parma, Sarego, Mira and Comacchio.

The 2012 regional elections in Sicily, in particular, need to be mentioned owing to Grillo's *coup de theatre*: he decided to launch the campaign by landing in Sicily through the sea, swimming in the Strait of Messina. It was what he called the third liberation of Sicily after Garibaldi in 1860 and the Allied Forces in 1943. It was a sort of dress rehearsal before the 2013 elections of the Italian Parliament, which Grillo wanted to open from within, as a can of tuna fish.

The political message of the movement was based on some key-principles: there is no difference between Italian Left and Right as both proved to be "incapable" to fight corruption (if not direct accomplices of illicit private interests); the individual political engagement of the candidates should be limited and being a politician should not be a profession, just a civic endeavour; the press is completely in the hands of the political elites and is no more trustworthy, while in the digital world everyone is free to access to every kind of information and to participate to the political debate.

The vision of the European Union was quite critical, especially towards the monetary system, and a particular insistence emerged when denouncing the fact that no referendum had been held regarding Italy's adherence to the monetary union. But the movement's position towards the EU cannot be defined as totally euro-sceptical. As stressed by Corbetta and Vignati, the approach towards Europe is quite peculiar and contradictory and, though featuring some affinities, cannot be analysed as an expression of nationalist euro-sceptical tendencies, as in other European countries.⁴

The 2013 national elections registered the great unexpected triumph of M5S. The candidates were chosen through online primaries by a limited number of activists and the reduced numbers of votes in these primaries was used by the other parties to ridicule the M5S deputies, who were all

substantially alien to politics. The M5S obtained almost nine million votes and elected 108 deputies and 54 senators. In March 2013, Luigi Di Maio was elected Vice President of the Chamber and became the youngest vice president of that house. The hostility and contempt of the institutions were clear and Grillo's supporters were called *grillini*, emphasizing their lack of political experience, and were consequently treated as dumb obedient serfs of the comedian and his acolyte Casaleggio. When asked what he was thinking about the boom of the M5S, the President of the Republic Giorgio Napolitano answered that he heard no boom. But the fact that a single movement composed of some unexperienced people with no funds, no TV participation, no official press agents, succeeded in gaining 25% of the votes at their first general election (challenging the leftist and rightists coalitions) was undoubtedly a point of no return in the Italian political scenario.⁵

The change was clear during the public meeting between the delegations of M5S and PD, when Bersani's request for the M5S support to his government was radically and, once again theatrically, rejected. Another innovative aspect was the fact that M5S deputies and senators were obliged to give back to a bank account the excess of their salary and indemnities, and these sums were destined to sustain micro-credit initiatives in favour of small enterprises.

Since the beginning, a critical point of the movement was the lack of a statute (*non-statuto*) and the traditional sees where to hold political debates and decide the political strategy of the "party". This "Contradictory Party Model", as it was defined by Rinaldo Vignati, was evident when a part of the deputies and senators questioned the refusal to cooperate with Bersani's PD.⁶ They were simply expelled according to various motivations but generally on the ground that the M5S political strategy has always denied any cooperation or agreements with other parties. The phenomenon of the expulsions had substantial proportions. In less than two years, the parliamentary groups lost 18 out of 54 senators and 17 out of 109 deputies.⁷ In 2014, the strangeness of M5S resulted once again during the phase of affiliation to the great political groups of the European parliament. The choice was basically oriented towards two very different groups: the Greens-European Free Alliance and the Europe of Freedom and Direct Democracy, with the latter resulting as the final destination of M5S European deputies.

In Italy, after the birth of a government composed by two historical arch-enemies, the democrats and Silvio Berlusconi, M5S tried to establish a clear political strategy: to be a new political force with no connections with the historical categories of Left and Right, showing to adapt the principle to direct democracy to a more pragmatic and flexible approach.⁸

The results were not always satisfactory: in the 2014 European elections M5S scored 21%, in the 2015 administrative elections the results were limited, while the real success was registered only

in 2016, when two M5S Virginia Raggi and Chiara Appendino were elected as mayors in Rome and Turin.

On that occasion, Grillo appeared at the window of his hotel room showing a coat hook, in Italian an *appendino* (as the new mayor of Turin), while M5S supporters and Italian alternative press ridiculed once again Piero Fassino.

As reminded by Marco Travaglio, with his usual subtle sarcasm, Fassino's prophecies proved to be lethal for his own Democratic Party (PD).⁹ In 2009, when Grillo tried to participate to the PD primaries, Fassino commented on: "If Grillo wants to come into politics, why does he not create a party and let's see how many votes he gains".

In May 2015, when Fassino was the mayor of Turin, he replied to the critics of the councillor Chiara Appendino: "sit down on this chair and let's if you are able to do what you wish: the electors will decide".

Fassino's prophecies are significant in order to understand the reasons of *grillini's* unstoppable rise. The inability to understand a substantial part of the Italian population was only partially compensated by the appeal of a new young leader who promised to change everything, Matteo Renzi, who in 2014 European elections led PD to 40%. But Renzi's support gradually decreased owing to the renewed agreement with Silvio Berlusconi, the scandals regarding the banking system, the perception of his ministers as a sort of small clique from Florence and, last but not least, the radical reform of the constitution that was rejected in the 2016 referendum. On that occasion, Renzi presented his reform as a matter of life and death and publicly promised to retire from politics in case of failure.

It should be said that during these years, though carrying out a radical and fierce opposition with some theatrical events, the strategy of M5S began to change and a more moderate approach emerged. The M5S showed two different sides of the coin: on the one side, Alessandro di Battista's anger and radicalism, on the other, Luigi di Maio's composedness.

At the same time, the movement deepened its digital dimension through creating a web platform where to discuss and vote the legal proposals (rousseau.movimento5stelle.it/main.php) and finally separated the total coincidence with its founder Beppe Grillo, creating a new site (ilblogdellestelle.it) and abandoning beppegrillo.it.

Though this partial change of course, the movement maintained its uniqueness under other points of view: the rigid affiliation of its candidates, who had to sign a special agreement establishing a fee in the case they changed party once elected, the critics to the European Union, which anyway have been substantially revised, or the refusal to be part of political alliances and in fact, M5S run for the 2018 elections alone.

The M5S pet subject for the 2018 elections was represented by the minimum income for citizens (*reddito di cittadinanza*), which contributed to its great success, especially in the depressed regions of South Italy, where the movement obtained almost 50% of the votes. But the success was not confined

to Southern Italy and the M5S became the first political party in Italy (32%). However, owing to the electoral law that had been hastily approved in 2017, there was not a clear majority in the chambers and Italy precipitated in the chaotic situation of today.

Once again, M5S proved its "ideological flexibility" and showed to make no distinctions between Left and Right. The draft of a political contract was proposed both to Salvini's Lega and to the Democratic Party. The latter seemed reluctant and, though the existence of an anti-Renzi faction, obediently followed Renzi's plan while Berlusconi reluctantly let Lega and M5S finally begin a bilateral dialogue towards the draft of a contract, that was finally presented in May 2018. The birth of a Lega-M5S government, anyway, met with Sergio Mattarella's (the President of the Republic) refusal to appoint professor Paolo Savona as minister of economy, owing to his critical approach towards the European policies and to an alleged veto coming from Bruxelles and Berlin. ■

Notas

¹ "Pd, Grillo annuncia: Prendo la tessera. Ma il Pd dice no: Non ha i requisiti". *Repubblica*, July 13, 2009.

² G. Casaleggio, *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano 2004, pp. 23-25.

³ Simone Natale-Andrea Ballatore, "The web will kill them all: new media, digital utopia, and political struggle in the Italian 5-Star Movement", *Media, Culture & Society*, vol. 36, issue 1, 2014, pp. 105-121.

⁴ P. Corbetta-R. Vignati, "Direct Democracy and Scapegoats: The Five Star Movement and Europe", *The International Spectator*, vol. 49, 2014, issue 1, pp. 53-64.

⁵ The following table does not take in consideration the data of two autonomous regions, Valle d'Aosta and Trentino-Alto Adige.

⁶ R. Vignati, "The Organization of the Movimento 5 stelle: A Contradictory Party Model", in F. Tronconi (ed.), *Beppe Grillo's Five Star Movement. Organisation, Communication and Ideology*, Farnham, Ashgate, 2015, pp. 29-52.

⁷ P. Ceri-F. Veltri, *Il Movimento nella rete: Storia e struttura del Movimento a 5 stelle*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2017, p. 246.

⁸ L. Manucci-M. Amsler, "Where the wind blows: Five Star Movement's populism, direct democracy and ideological flexibility", *Italian Political Science Review*, vol. 48, issue 1, March 2018, pp. 109-132.

⁹ M. Travaglio, "Fassino, l'ultima profezia", *Il fatto quotidiano*, November 15, 2017.

Referências

R. Biorcio-P. Natale, *Politica a cinque stelle*, Milano, Feltrinelli, 2013.

R. Caracci, *Il ruggito del Grillo*, Bergamo, Moretti, 2013.

G. Casaleggio, *Web ergo sum*, Milano, Sperling & Kupfer, 2004.

P. Ceri-F. Veltri, *Il Movimento nella rete: Storia e struttura del Movimento a 5 stelle*, Rosenberg & Sellier, 2017.

P. Corbetta-R. Vignati, "Direct Democracy and Scapegoats: The Five Star Movement and Europe", *The International Spectator*, vol. 49, 2014, issue 1.

D. Fo-B. Grillo-G. Casaleggio, *Il Grillo canta sempre al tramonto*, Milano, Chiarelettere, 2013.

B. Grillo, *Tutte le battaglie di Beppe Grillo*, Milano, Casaleggio Associati 2007.

L. Lanzone-D. Woods, "Riding the Populist Web: Contextualizing the Five Star Movement in Italy", *Politics and Governance*, 2015, vol. 3, issue 2, pp. 54-64.

L. Manucci-M. Amsler, "Where the wind blows: Five Star Movement's populism, direct democracy and ideological flexibility", *Italian Political Science Review*, vol. 48, issue 1, March 2018, pp.109-132.

F. Mello, *Il lato oscuro delle stelle. La dittatura digitale di Grillo e Casaleggio. Testimonianze, documenti e retroscena inediti*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2013.

Filippo Tronconi (ed. by) *Beppe Grillo's Five Star Movement. Organisation, Communication and Ideology*, Ashgate, Farnham, 2015.



1.15 • Conjuntura internacional

O CONFLITO UCRANIANO – UM PRODUTO DA AÇÃO GEOESTRATÉGICA DAS GRANDES POTÊNCIAS

Carlos Branco

INDEPENDENTEMENTE DO DEBATE SOBRE A natureza do conflito – intra ou interestatal – que opõe os rebeldes apoiados por Moscovo na região do Donbass às autoridades em Kiev, a entrar no seu quinto ano, este conflito é, antes de mais, uma expressão do confronto entre dois atores geoestratégicos de primeira grandeza: Estados Unidos e Federação Russa.

Uma corrente da escola de pensamento geoestratégico americana personificada pelo falecido Brzezinski considera a Ucrânia um pivô geopolítico. Pivôs geopolíticos são Estados cuja importância resulta não do seu poder, mas da sua localização e do modo como podem afetar o comportamento dos atores geoestratégicos. A Ucrânia proporciona um escudo defensivo vital para a segurança da Rússia, para além de outros aspetos mais complexos de natureza histórica, cultural e política. A identificação e controlo destes pivôs tornou-se, segundo Brzezinski, um aspeto crucial da geoestratégia norte-americana do pós-Guerra Fria. Assim se compreende a particular importância dada pela sua política externa à Ucrânia, desde a independência do país, tanto no quadro multilateral como bilateral. Em 1994, a Ucrânia aderiu à Parceria para a Paz, um instrumento desenvolvido pela OTAN para se relacionar com os seus antigos inimigos. Em 1997, simultaneamente com a Rússia, essa relação adquiriu um estatuto especial, materializada através de uma “Distinctive Partnership”.

A vida política ucraniana, no seu curto período de existência como Estado independente, tem sido marcada permanentemente pela instabilidade política e social. Recorde-se, por exemplo, a primeira tentativa de mudança de regime em 2004, protagonizada pela “revolução laranja”, com o objetivo de aproximar politicamente o país ao Ocidente, subtraindo assim a Ucrânia à influência russa. Esse caminho foi interrompido em 2010 pela eleição de Víktor Yanokóvitch para presidente da Ucrânia, um político aparentemente próximo de Moscovo. Essa opção foi reiterada em 2012 com a sua reeleição. Em matéria de política externa, o novo poder instalado em Kiev definiu uma política de não alinhamento, de neutralidade relativamente aos dois atores geoestratégicos que escrutinavam permanentemente a sua ação. Esta seria, segundo Yanokóvitch, a opção política que melhor salvaguardaria os interesses do país.

De sublinhar que esta política de neutralidade nunca colocou em causa a intensa cooperação da Ucrânia anteriormente iniciada com a OTAN, decorrente do estatuto de “Distinctive Partnership”, como inclusivamente a aprofundou. Durante este período, a Ucrânia participou em todas as atividades da OTAN abertas a parceiros, nomeadamente com forças militares nas NATO Response Forces,

nas missões da OTAN no Kosovo, Afeganistão e no golfo de Adém, nesta última com limitações, dada a situação precária da sua marinha.

O problema é que não é neutral quem quer, mas quem pode. O assédio dos EUA e da Rússia para afastar o país da sua posição de neutralidade foi permanente. A recusa de Kiev em assinar um acordo de associação económica com a União Europeia, preferindo em alternativa uma oferta russa de assistência económica, a qual incluía a compra de 15 mil milhões de dólares de dívida ucraniana, foi o catalisador específico que, em fevereiro de 2014, levou ao golpe de Estado patrocinado pelos Estados Unidos, que derrubou o presidente Yanokóvitch, eleito democraticamente, e estabeleceu uma nova correlação de forças políticas mais favorável aos desígnios ocidentais.

“
(...) a Ucrânia tem um longo caminho a percorrer antes de se tornar membro da OTAN. Situação semelhante ocorre no caso da União Europeia.”

Para levar a cabo o golpe, os Estados Unidos apoiaram-se em grupos de neonazis e de extrema-direita que no rescaldo da operação instalaram representantes seus no Governo e no parlamento do país. Como disse o então senador John McCain aos manifestantes, em Kiev, ao lado do líder de extrema-direita do partido Svovoda, “a América está convosco”. Em conformidade com o esperado, as novas autoridades instaladas em Kiev retiraram de imediato à língua russa, falada por cerca de metade da população, o estatuto de língua oficial do país.

A parte do país de maioria russa – contígua com a Rússia – reagiu e sublevoou-se contra o novo regime. Dada a falta de confiança nas forças armadas ucranianas para colocar as zonas rebeldes na ordem, os golpistas recorreram a milícias, na sua esmagadora maioria de extrema-direita e mesmo de inspiração nazi, assim como a mercenários georgianos e a pessoas vindas da parte ocidental da Ucrânia.

A esperança democrática criada pelo *slogan* “Revolução da Dignidade” esvaiu-se rapidamente. A Ucrânia tornou-se no único país do espaço euroasiático em que organizações abertamente nazis participam no governo, e onde as liberdades individuais se tornaram uma miragem. As divisões internas de uma elite política corrupta e disfuncional vieram rapidamente ao de cima, fazendo com que a Ucrânia continuasse a ser mais

um daqueles Estados incompetentes e corruptos que emergiram no antigo espaço soviético.

Quatro anos após o golpe a economia está por reformar e prolifera a economia paralela. O crescimento económico é tímido e a economia não atingiu ainda o nível de finais de 2013. Materializada em movimentos de protesto, a insatisfação social tem vindo a aumentar. De acordo com a ONU, entre 5 e 8 milhões de ucranianos emigraram fugindo da pobreza e do desemprego. Igualmente por reformar encontra-se o corrupto sistema de justiça. Como referiu Christof Heyns, o relator especial das Nações Unidas para as “execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais”, a Ucrânia vive num “*accountability vacuum*.”

Do ponto de vista geoestratégico, o que se seguiu ao golpe de Estado foram desenvolvimentos expectáveis de atores racionais. Antes que o aluquer da sua base naval em Sebastopol fosse colocado em causa por Kiev, a Rússia antecipou-se e ocupou a Crimeia. À semelhança do que já tinha feito em 2008 na Geórgia, Putin clarificou uma vez mais qual era o limite das suas cedências, recorrendo à força militar se tal fosse preciso. Para além do facto de a Crimeia fazer ininterruptamente parte da Rússia desde 1783, ser desde 1917 uma república autónoma da Rússia, então uma república constituinte da defunta URSS, ter sido administrativamente transferida para a Ucrânia, o que não constituía um problema para a Rússia no quadro da União Soviética, ser habitada maioritariamente por população russa e gozar de um estatuto de autonomia especial na Ucrânia independente, a verdade é que tem para a Rússia uma importância securitária e geoestratégica vital.

Seria insuportável para a Rússia abrir mão da Crimeia, pela qual morreram dezenas de milhar de russos em várias guerras ao longo da História para a manterem território russo, e muito particularmente da sua base naval em Sebastopol. A saída da esquadra russa de Sebastopol tornaria a Rússia um ator menor no mar Negro, uma área geográfica cujo controlo é vital para a sua segurança, não sendo de excluir que aí viessem a ser sediados meios militares de países da OTAN. Uma vez consumada a anexação da Crimeia, a Rússia procedeu de imediato em 2014 à “legalização” da situação através de um referendo, em que a população da península maioritariamente russa votou esmagadoramente pela integração na Rússia.

No rescaldo destes desenvolvimentos, a Assembleia-Geral das Nações Unidas aprovou uma resolução que apoiava a soberania ucraniana da Crimeia e incentivava a comunidade internacional a não reconhecer o referendo, e os países ocidentais impuseram sanções económicas à Rússia e suspenderam a cooperação em vários domínios.

A CONVIVÊNCIA COM AS MINORIAS E A REABILITAÇÃO DE LÍDERES E ORGANIZAÇÕES NAZIS SÃO TEMAS COMPLICADOS DA AGENDA POLÍTICA UCRIANA

As autoridades ucranianas têm problemas com as suas minorias, nomeadamente a húngara, romena e cigana, para além da russa, que, por sua vez, se repercutem nas relações com países vizinhos. A lei aprovada em setembro de 2017 que limita o emprego das línguas das minorias no ensino oficial visava atingir as regiões onde predomina o uso da língua russa, mas acabou por afetar todos os restantes grupos. As reações foram imediatas. O presidente romeno Klaus Iohannis cancelou a sua visita à Ucrânia em protesto pela adoção dessa lei, e o primeiro-ministro húngaro Viktor Orban, de uma forma mais assertiva, retaliou vetando a aproximação da Ucrânia à OTAN e à UE. Manifestações racistas e ataques às comunidades cigana e húngara perpetrados por organizações de extrema-direita, algumas delas com assento parlamentar, têm-se multiplicado nas regiões ocidentais do país perante a complacência do Governo e a passividade das autoridades policiais, a ponto de as autoridades húngaras terem convalidado o embaixador ucraniano em Budapeste para lhe pedir explicações.

Por outro lado, as relações com a Polónia azeclaram devido à reabilitação feita pelo Governo ucraniano de grupos e figuras controversas que colaboraram com o regime nazi durante a II Guerra Mundial, cometendo atrocidades contra a população polaca. Isto prende-se com a UPA, uma organização paramilitar de extrema-direita, e com a organização dos nacionalistas ucranianos e o seu líder Stepan Bandera, que se envolveram no massacre de polacos na Volínia e Galícia, duas regiões divididas entre a Polónia e a zona Oeste da Ucrânia durante a ocupação nazi da Polónia.

Do ponto de vista militar, a situação tem-se revelado consideravelmente instável, com frequentes violações do cessar-fogo. Já terão morrido mais de 11 mil pessoas na guerra que opõe as duas facções ucranianas. Não é de excluir a possibilidade de a situação descambar a todo o momento numa guerra de alta intensidade com consequências imprevisíveis. Contudo, têm sido feitos vários esforços, uns mais genuínos que outros, para se mitigarem as divergências e obter-se uma solução política que possa reconciliar os interesses das partes desavindas. Foram criados dois fóruns com essa finalidade: o Grupo Trilateral de Contacto para a Ucrânia, criado em maio de 2014, constituído por representantes da Ucrânia, Rússia e OSCE; e o grupo constituído por representantes da Ucrânia, Rússia, Alemanha e França, conhecido por “Formato da Normandia”, com o objetivo de facilitar o diálogo entre os governos ucraniano e russo. Sob a égide do primeiro foi assinado em 5 de setembro de 2014 o protocolo de Minsk, e sob a égide do segundo em 11 de fevereiro de 2015 um conjunto de medidas para parar a guerra no Donbass, que ficou conhecido por Minsk II.

O primeiro prevê, entre outras medidas, o restabelecimento do controlo da fronteira ucraniana com a Rússia pelas autoridades ucranianas, a integração na Ucrânia das regiões sob o controlo dos separatistas, atribuindo-lhes um grau de autonomia apreciável e a amnistia dos rebeldes das regiões de Donetsk e de Lugansk. O grande obstáculo à resolução do conflito é político e terá de passar acima de tudo pela atribuição de um estatuto de ampla autonomia às duas regiões sublevadas. Apesar de ter acordado estas medidas, Kiev não tem manifestado vontade política para as implementar. No quadro político vigente, afigura-se como improvável uma reaproximação política das partes, dada a intransigência de Kiev em atribuir às regiões sublevadas um estatuto autonómico alargado. É prova disso a Lei da Reintegração assinada em 20 de fevereiro de 2018, que visa assegurar a soberania da Ucrânia nos territórios de Donetsk e de Lugansk. Por isso, a possibilidade de uma unificação do país pela via militar não pode ser descartada.

Para supervisionar o cumprimento da parte militar dos acordos, a OSCE colocou uma missão de observação no terreno. Em cima da mesa encontra-se a possibilidade de colocar uma missão de manutenção de paz da ONU na região do Donbass, existindo no entanto opiniões muito diferentes sobre quais poderão ser os seus objetivos. Uns defendem que deve garantir a segurança dos observadores da OSCE, estabelecendo-se na linha de separação entre as forças rebeldes e as forças de Kiev; outros, que deverá ser instalada na fronteira entre a Rússia e a Ucrânia. As implicações políticas de uma ou de outra solução são naturalmente diferentes. Em qualquer dos casos, prevalece uma lógica de gestão do conflito em vez de resolução.

O conflito ucraniano tem-se prolongado através de picardias entre a Ucrânia e a Rússia. As tensões coexistem em simultâneo com o diálogo bilateral entre os altos dignitários de ambos os países. Ao mesmo tempo que Putin e Porochenko acordam a troca de prisioneiros, mantendo os canais diplomáticos abertos, persistem as disputas em torno do fornecimento de gás russo à Ucrânia e o confisco de embarcações de pesca russas pelas autoridades ucranianas no estreito de Kerch, operando supostamente em águas territoriais ucranianas, para além de a Ucrânia se ter associado às sanções internacionais à Rússia.

A aproximação da Ucrânia ao Ocidente, materializada pela sua integração na OTAN e na União Europeia, não tem correspondido exatamente às suas mais profundas aspirações. Como afirmou recentemente Kay Bailey Hutchison, a representante permanente dos EUA na aliança, a Ucrânia tem um longo caminho a percorrer antes de se tornar membro da OTAN. Situação semelhante ocorre no caso da União Europeia. O acordo entre Kiev e Bruxelas não confere à Ucrânia o estatuto de candidato a membro da União, nem constitui um compromisso para que tal venha a acontecer.

O comportamento da Rússia em relação à Crimeia assemelha-se em tudo ao dos EUA relativamente à invasão de Granada em 1983, ou às operações de mudança de regime patrocinadas pelos EUA na América Latina que levaram ao derrube de vários

governos eleitos democraticamente, cuja possível simpatia pela potência oponente poderia representar uma ameaça inadmissível à sua segurança. Estados localizados geograficamente nas proximidades das grandes potências têm a sua liberdade de ação muito limitada. O conflito ucraniano será resolvido quando os atores geoestratégicos de primeira grandeza acordarem uma solução, o que não aconteceu até ao momento e não parece que venha a ocorrer num futuro próximo. ■



1.16 • Conjuntura internacional

O PSUV E O RUMO POLÍTICO DA VENEZUELA

Nancy Gomes

EM 2018, NO DIA 20 DE MAIO, Nicolás Maduro Moros foi reeleito Presidente da República Bolivariana da Venezuela por mais um período de seis anos. Pouco tempo depois, a 30 de Julho, Maduro Moros é ratificado como presidente do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) por mais quatro anos, por “aclamação” dos delegados do partido, reunidos no IV Congresso Socialista.

Para além do *puntofijismo*

Durante um período de quarenta anos (1958-1998) na Venezuela prevaleceu um regime democrático, caracterizado pelo politólogo venezuelano Juan Carlos Rey como um “sistema populista de conciliação de elites”, que dependia sobretudo da capacidade dos mecanismos democráticos (as eleições e o sistema de partidos) de satisfazer as aspirações da maioria da população. Paralelamente, criou-se um outro sistema – não democrático – que servia para garantir o apoio a determinados grupos (as Forças Armadas, a Igreja Católica, empresários, etc.). Isto é, os “mecanismos de tipo utilitário – para além dos normativos – foram fundamentais para a manutenção da ordem sociopolítica na Venezuela”¹.

Durante o período de transição democrática que teve início em 1958 é de destacar, efectivamente, o papel conciliador dos principais partidos políticos (Acção Democrática ou AD, Comité de Organização Política Eleitoral Independente ou COPEI, e a União Republicana Democrática ou URD). Contudo, o “desgoverno” do sistema – não democrático –, nas palavras de Rey, deveu-se mais à inacção ou omissão que à intervenção dos partidos políticos. Acrescenta-se ainda que a delegação de amplos poderes legislativos na figura do Presidente da República favoreceu o desenvolvimento de um forte “personalismo presidencial”, considerado uma causa dos muitos males que afectam o sistema político e a sociedade venezuelanos².

O “bipartidismo” (AD e COPEI, de forma alternada), consequentemente refém do “é sempre o mesmo”, acumulou um capital imenso de frustração por parte dos votantes e lançou-os numa espiral de alienação do político, comprometendo a vigência do regime da democracia representativa que vigorava naquele país desde 1958. A eleição de Rafael Caldera (agora representando o partido Convergência ou El Chiripero, na linguagem popular) como Presidente da República, em 5 de Dezembro de 1993, punha fim a um sistema político concebido através de negociações, pactos, conciliação e acordos entre os mais diversos interesses, para além do *puntofijismo*.

O *caracazo* no limiar da Revolução

Bolivariana

A revolta popular de Fevereiro de 1989 em Caracas, ou *caracazo*, como seria lembrada, com um saldo aproximado de 400 mortos, e as constantes mobilizações de protesto contra a “austeridade” que se lhe seguiram, criaram um ambiente favorável para a insurgência de grupos organizados, como o Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200). Em 1992, o MBR-200, liderado pelo tenente-coronel Hugo Chávez Frias, tentou executar um golpe contra o então Presidente da República da Venezuela, Carlos Andrés Pérez. Para o antropólogo venezuelano Fernando Coronil, “tratando-a como uma rebelião popular, Chávez transformou o *caracazo* num limiar fundador da Revolução Bolivariana. Como se seguisse o roteiro das grandes revoluções sociais do período moderno”³.

“
Os resultados das eleições de 20 de Maio de 2018 mostram-nos claros sinais de “estatismo”(…) o Presidente Nicolás Maduro Moros vence as eleições com perto de 70% do total dos votos.”

A crise económica e social continuou durante o governo de Rafael Caldera (1994-1999), facilitando o colapso eleitoral dos partidos políticos tradicionais. Nas eleições de dia 6 de Dezembro de 1998, Hugo Chávez Frias – representando o Partido Movimento V República (MVR) – é eleito Presidente da República. Com 3 673 685 votos (56% do total), Chávez assumirá o comando de um país em claro processo de ruptura histórica. As constantes críticas do presidente Chávez à democracia representativa e o seu militarismo contra os partidos⁴ conduziram o novo Governo no sentido da aprovação de uma nova Constituição. A Constituição de 1999 introduziu na Venezuela um novo modelo político de democracia participativa sustentado em eleições e referendos mas que dispensa, basicamente, os partidos políticos da sua função mediadora entre eleitos e eleitores.

Fundação do PSUV e a figura central de Chávez

Hugo Chávez Frias, líder indiscutível do MBR-200, passaria a ser a autoridade suprema do MVR, ocupando a presidência de forma ininterrupta.

Porém, faltavam as bases ao partido. Não dispondo de uma organização permanente nem contando com uma ideologia própria, comum a todos os militantes, tratava-se, evidentemente, de um partido criado com fins eleitoralistas. Em 2002 inicia-se um processo de radicalização do discurso e da acção política do Governo de Chávez, após uma tentativa de golpe – liderado por representantes dos sectores militares e empresariais mais conservadores. Ainda no contexto do processo de radicalização, em 16 de Dezembro de 2006, por decisão do presidente, o MVR é dissolvido e, no seu lugar, é criado o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV).

Chávez assume a direcção nacional do PSUV no dia 14 de Março de 2008, depois de ter sido eleito presidente por “aclamação” dos delegados do partido, passando a contar com “uma ferramenta política autodefinida nos seus documentos liminares como democrática, anti-imperialista e anticapitalista”⁵. Um ano e poucos meses depois da morte do presidente, durante a realização do III Congresso Socialista, em Julho de 2014, é adoptada a decisão de “modificar os estatutos do partido. A partir desse momento, toda a militância socialista reconhecerá o comandante supremo Hugo Chávez Frias como líder máximo e presidente fundador do PSUV”⁶. O PSUV apresenta-se, pois, igual ao extinto MVR, como um partido estritamente personalista, um partido *chavista*.

O *chavismo* e a ideologia de partido

Num contexto de bonança económica mas também de radicalização do processo revolucionário, em Janeiro de 2005, o presidente Chávez anunciava publicamente que daí para a frente o projecto político do partido/Governo consistiria em construir o “socialismo do século XXI”. O fundador e máximo líder do PSUV contava naturalmente com os recursos disponíveis do Estado⁷. Como parte da sua estratégia, durante o período inicial da organização, e, mais tarde, durante o Congresso Fundacional, o PSUV começa com um plano de formação ideológica e política para dentro. Cria-se o Sistema de Formação Socialista Simón Rodríguez, que consiste basicamente na realização permanente, em todo o território nacional, de actividades como debates, charlas, conversas, sessões de análise e esclarecimento sobre o socialismo bolivariano.

Para fora, Chávez decide impulsionar “a união internacional das forças que compreendam e assumam a estratégia da revolução”, assumindo-se como “um novo e poderosíssimo eixo gravitacional na América Latina (...) e um farol para centenas de milhões de vítimas da crise capitalista na região”⁸. O PSUV, de acordo com os planos

LA HORA DEL PUEBLO

Letra y Música: Gustavo Arreaza
PARTITURAS

I Estrofa

Con la emoción
Del poder popular en acción
Militante es la hora del pueblo
Tomamos las riendas de nuestra nación
Es el honor
El valor que transfiere virtud
Al PSUV que es pueblo glorioso
y hoy rompe cadenas de la esclavitud

Coro I

El PSUV unido con pasión
Retoma el sueño del Libertador
y lo encarna, alza su vista
Va construyendo la patria socialista
Somos millones una sola voz
Un pueblo libre en revolución
Somos presente el gran mañana
Vamos forjando la patria soberana

II Estrofa

Triunfo es unión
Socialismo la liberación
Solidario es el tiempo de vida
Amor la semilla de un mundo mejor
Es la verdad
Una antorcha que enciende la paz
Al PSUV lo encarga el destino
De alumbrar caminos por la dignidad

Coro II

El PSUV unido con pasión
Retoma el sueño del Libertador
y lo encarna, alza su vista
Va construyendo la patria socialista
Con tres raíces como inspiración
Florece el árbol de emancipación
Es Hugo Chávez el que nos guía junto a
Zamora, Rodríguez y Bolívar

Coro III

Unir América en una nación
Inmenso reto del Libertador
Alerta el mundo que ya camina
Y hace justicia la espada de Bolívar
Somos millones una sola voz
Un pueblo libre en revolución
Somos presente el gran mañana
Vamos forjando la patria soberana

Fonte: <http://www.psu.org.ve/psuv/himno-psuv/>

do seu fundador, deveria, portanto, responder à necessidade de criar uma estrutura e organização próprias de um “partido de massas”, com uma ideologia adequada ao tamanho da sua missão revolucionária.

Mais recentemente, no meio de uma crise socioeconômica com claros contornos humanitários⁹, o actual presidente do PSUV, Nicolás Maduro Moros, definiu entre as linhas estratégicas do Governo/partido, ratificar “o socialismo, o nosso socialismo cristão, bolivariano, chavista, robinsoniano, zamorista, o nosso Socialismo do Século XXI, independentista, rebelde, o nosso socialismo solidário”¹⁰. Em finais de Julho de 2018, os delegados reunidos durante o IV Congres-

so Socialista decidiram conceder ao Presidente Maduro poderes plenipotenciários para eleger a direcção nacional assim como a estrutura política do partido.

Panorama actual dos partidos políticos na Venezuela

Em meados de 2009, vinte e dois partidos políticos (AD, COPEI, Primeiro Justiça, Movimento em Direcção ao Socialismo ou MAS, entre outros) aliaram-se no bloco Mesa da Unidade Democrática ou MUD, opondo-se ao oficialismo nas eleições legislativas de 26 de Setembro de 2010. Os resultados deram maioria simples ao partido do Governo mas impediram-no de legislar sem acordo. Como resposta, em 2011 – num contexto de polarização crescente da sociedade venezuelana –, Hugo Chávez assume a iniciativa de criar o Grande Polo Patriótico Simón Bolívar (GPP) como “instrumento da Revolução Venezuelana”¹¹. Esta coligação é composta essencialmente por partidos políticos de esquerda como o PSUV, o Partido Comunista da Venezuela (PCV) e o Movimento Eleitoral Popular (MEP), entre outros.

Posteriormente, com a morte de Chávez em Março de 2013 e com um país já submerso numa crise económica e social sem precedentes, a aliança opositora alcançou finalmente o controlo do Parlamento nas eleições de Dezembro de 2015. Com dois terços do total dos lugares na Assembleia, a MUD passaria a poder aprovar novas leis e a reformar e emendar a Constituição livremente. Contudo, após várias sentenças emitidas pelo Tribunal Supremo (controlado pelos chavistas) contra o principal órgão legislativo do Estado, em 28 de Março de 2017, a Assembleia Nacional é despojada das suas competências. Os deputados perdem a sua imunidade parlamentar e, em contrapartida, o Presidente da República sai reforçado com poderes em matéria penal, militar, económica, social, política e civil. Durante as últimas eleições presidenciais, convocadas agora por uma nova Assembleia Nacional Constituinte¹², o Conselho Nacional Eleitoral registou um total de dezassete partidos políticos, constituindo as distintas opções eleitorais nos âmbitos nacional, regional e municipal. A MUD ficaria excluída das eleições, uma vez mais, por ordem do Tribunal Supremo. Os resultados das eleições de 20 de Maio de 2018 mostram-nos claros sinais de “estatismo” no sistema político venezuelano: o candidato que representava a coligação GPP, o Presidente Nicolás Maduro Moros, vence as eleições com perto de 70% do total dos votos; em segundo lugar, o candidato pelo Partido Avanzada Progressista (AP), Henry Falcón – coligado com outros partidos como o Copei, o MAS e o Movimento Ecológico – consegue pouco mais de 20%; e, no terceiro e quarto lugares, os candidatas Javier Bertucci (EPC) e Reinaldo Quijada (UPP89) com 10,9% e 0,39% respectivamente. Com a MUD de fora, o “antichavismo” dos novos partidos foi, mais uma vez, insuficiente para provocar uma mudança de rumo político na República Bolivariana da Venezuela. ■

Notas

- REY, Juan Carlos – *El Futuro de la Democracia en Venezuela* [Em linha]. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 1998, p. 283 [Consult. 3 Setembro 2018]. Disponível em <https://juancarlosrey.academia.edu/research#papers>
- REY, Juan Carlos – “El Sistema de Partidos falló”. *Revista SíC*, N.º 772 [Em linha]. Caracas: Centro Gumilla, 2010, pp.67-72. [Consult. 25 Agosto 2018]. Disponível em https://www.academia.edu/5228440/El_sistema_de_partidos_fallo
- CORONIL, Fernando – “Chávez’s Venezuela. A New Magical State?”. *Revista Harvard Review of Latin America* [Em linha]. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies [Consult. 8 Agosto 2018]. Disponível em <https://revista.drclas.harvard.edu/book/ch%C3%A1vez-venezuela>
- Na Venezuela existe, desde as suas origens republicanas e ao longo de toda a sua História, uma tradição antipartidista que remonta às ideias de Simón Bolívar.
- PSUV – “Somos un Faro para América Latina y el Mundo”. Caracas, s.d. [Consult. 1 Agosto 2018] Disponível em <http://www.psu.org.ve/psuv/>
- PSUV – III Congreso. Caracas [Consult. 1 Agosto 2018] Disponível em <http://www.psu.org.ve/wp-content/uploads/2014/08/iii-congreso-acta-de-decisiones-aprobadas.pdf>
- Por mais de sete anos, durante o governo de Chávez, o preço do barril de petróleo manteve-se nos US\$ 90, chegando inclusive a situar-se acima dos US\$ 136. O dramaturgo venezuelano José Ignacio Cabrujas defendia que “a riqueza do petróleo é a chave para entender o carácter específico do Estado na Venezuela, incluindo o aparecimento de presidentes que incorporam poderes colectivos como sendo seus próprios e agem como feiticeiros magnânimos que podem tirar realidades fantásticas de um chapéu”. CABRUJAS, José Ignacio – “El Estado del disimulo”. *Revista Estado & Reforma* [Em linha]. Caracas, 1987 [Consult. 1 Setembro 2018]. Entrevista concedida a Luis García Mora, Víctor Suarez, Trino Márquez e Ramón Hernández. Disponível em <https://politikauca.net/2014/10/02/documento-el-estado-del-disimulo/>
- PSUV – “Somos un Faro para América Latina y el Mundo.” Caracas, s.d. [Consult. 1 Agosto 2018]. Disponível em <http://www.psu.org.ve/psuv/>
- Veja-se o estudo económico da América Latina e Caraíbas sobre a República Bolivariana da Venezuela, publicado pela Comissão Económica para a América Latina e Caribe ou CEPAL, em 2018. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/105/EEE2018_Venezuela_es.pdf
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información – *7 Líneas Estratégicas del Presidente Nicolás Maduro*. Caracas: Ediciones MinCI, Agosto 2018. ISBN 978-980-227-417-8, p. 27 [Consult. 15 Setembro 2018]. Disponível em <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2018/08/7-l%C3%81neas-2.pdf>
- GPPSB – *El Gran Polo Patriótico Simón Bolívar. Construir la Hegemonía Política e Ideológica de las Fuerzas Democráticas y Revolucionarias*. Caracas [Consult. 1 Agosto 2018]. Disponível em <http://www.granpolopatriotico.org.ve/wp-content/uploads/2015/07/Congreso-Movimientos-Sociales.pdf>
- Em 30 de Julho de 2017 foram eleitos os representantes da Assembleia Nacional Constituinte ou ANC, com o objectivo de criar uma nova Constituição. Considerada ilegal pelos partidos da oposição, a ANC não é reconhecida por uma grande parte da comunidade internacional (EUA, União Europeia, Grupo de Lima, Canadá, entre outros).



1.17 • Conjuntura internacional

A CONSTRUÇÃO DA PAZ NA COLÔMBIA IMPLICA A (RE)CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA (1.ª parte)

Miguel Barreto Henriques

2016 MARCOU O FIM DE UMA ERA na Colômbia, pela assinatura de um acordo de paz com a guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). O acordo exortava o país e as instituições a melhorar a qualidade do sistema democrático. O segundo capítulo do acordo intitulava-se “Abertura democrática para construir a paz” e salientava a necessidade de promover a inclusão e a participação políticas, assegurando espaço a novas vozes e partidos, assim como garantias para o exercício da oposição.

No entanto, não só o espectro da guerra e da violência não cessou no país, como as debilidades do seu sistema, instituições e cultura políticas permanecem como um problema estrutural e um desafio de uma etapa pós-acordo.

Este problema deve entender-se num contexto histórico de longo prazo. Frequentemente proclamada como a mais antiga democracia da América Latina, a Colômbia construiu historicamente um sistema político com profundas limitações e ambiguidades: debilidade institucional, ausência ou precariedade do Estado em muitos territórios do país, um sistema de poder oligárquico, uma cultura política repressiva.

Apesar de constituir um regime político no qual a democracia não é fictícia, realizando eleições presidenciais a cada quatro anos, como um relógio (Hylton, 2003: 53), evidenciando um sistema multipartidário, liberdades civis (asseguradas pelo menos formalmente), separação entre os poderes executivo, legislativo e judicial, é evidente que manifesta múltiplos problemas e carências que colocam em causa a própria democraticidade do regime.

Em primeiro lugar, a natureza oligárquica do sistema político e a perpetuação do poder político numa elite muito reduzida configuram um dos rasgos estruturais da sua democracia. O facto de que um número significativo de presidentes colombianos sejam filhos ou familiares de outros presidentes evidencia cabalmente esta tendência (Hylton, 2003: 53)¹. Há um sistema de “castas” no controlo e exercício do poder, sobretudo a nível local e regional.

Estruturas clientelistas sustentam a vida política colombiana. O exercício da política na Colômbia esteve sempre ligado a intermediários, girando em torno de redes clientelistas de poder, assentes em líderes políticos locais, que dispõem dos votos das suas clientelas como verdadeiros barões feudais (González *et al.*, 2003: 301).

Da mesma forma, existem várias barreiras e restrições, formais e informais, ao exercício da oposição e da mobilização social (Gutiérrez, 2001: 72): o Partido Comunista Colombiano foi ilegalizado em diversas ocasiões; membros da oposição são frequentemente vigiados, ameaçados ou mesmo

objeto de processos judiciais por rebelião; as manifestações e lutas sociais são amiúde criminalizadas e reprimidas com cassetete e gás lacrimogéneo.

Estas contradições da realidade política e social colombiana têm valido vários epítetos, que colocam em manifesto a natureza defeituosa, incompleta e violenta da democracia colombiana, que combina um sistema político de democracia formal com nuances autoritárias: democracia limitada, democracia sem povo, democracia iliberal, democracia de baixa intensidade, democracia restringida, narcodemocracia, democracia genocida (Barreto Henriques, 2016: 94).

O bipartidismo na origem de múltiplas guerras

O regime político colombiano conformou-se a partir de um sistema bipartidário assente no Partido Liberal e no Partido Conservador, que, tendo origem no século XIX, se cristalizou até ao final do século XX. Hylton (2003: 53) chamou a isto a “diarquia” colombiana. Os dois partidos marcavam uma divisão histórica e ideológica entre esquerda e direita, uma relação mais próxima ou distante relativamente à Igreja Católica, assim como diferentes perspectivas sobre o centralismo ou o federalismo como modelo para o país.

“**O sistema político diárquico, assente no bipartidismo liberal-conservador, não só produziu um efeito notório de exclusão política, como gerou um estado quase endémico de violência política no país.**”

O Partido Liberal recolhe o legado do liberalismo político, herdeiro da Revolução Francesa, mas também do liberalismo económico. A chegada do neoliberalismo à Colômbia dá-se, de facto, no início dos anos 90, com o Governo de César Gaviria, do Partido Liberal. Tendo historicamente uma matriz de centro-esquerda, o Partido Liberal não é facilmente colocável no eixo político e ideológico. No seio do Partido Liberal foram integrados historicamente membros de todos os setores políticos, praticamente da extrema-esquerda à extrema-direita. Por exemplo, o antigo presidente Álvaro Uribe, a figura mais destacada da direita (ou extrema-direita) colombiana, iniciou a sua carreira política no Partido Liberal.

Na realidade, as fronteiras ideológicas entre o Partido Liberal e o Partido Conservador são porosas. Os dois partidos tradicionais funcionaram historicamente, em grande medida, como federações de caciques, que evidenciavam sobretudo particularismos e rivalidades locais (González *et al.*, 2003: 274). Constituíram-se como duas famílias políticas rivais, mas profundamente fragmentadas em fações locais. Este sistema de dois partidos foi desenhado por uma elite que limitou o poder aos seus interesses (Pécaut, 1992: 224), marginalizando amplos setores da população colombiana da participação política, como também da prestação de serviços públicos. Conformou-se um Estado ineficiente, oligárquico e frequentemente repressivo, que historicamente não respondeu às necessidades da maioria da população (McDonald, 1998: 33).

O sistema político diárquico, assente no bipartidismo liberal-conservador, não só produziu um efeito notório de exclusão política, como gerou um estado quase endémico de violência política no país. A luta pelo poder por parte das duas famílias partidárias saldou-se no que o historiador Gonzalo Sánchez (*apud* Pearce, 1990: 17) retratou como um “país em guerra permanente”. Só no século XIX a Colômbia viveu oito guerras civis (Pearce, 1990: 17). A História repetiu-se no século XX. O assassinato do candidato presidencial liberal, Eliecer Gaitán, a 9 de abril de 1948, em Bogotá, acendeu um rastilho que mergulhou o país, durante dez anos, numa guerra fratricida entre liberais e conservadores, que se saldaria em quase 300 mil mortos e ficaria conhecida como *La Violencia*.

No entanto, a forma como se colocou termo a esta guerra civil estaria também na origem de uma nova onda e período de violência política no país. Em 1958 estabeleceu-se um pacto que ficaria conhecido como Frente Nacional, um acordo bipartidista que estabelecia uma alternância e a divisão quase milimétrica de todo o poder político na Colômbia. Os governos seriam compostos por uma percentagem igual de ambos os partidos, aplicando-se o mesmo princípio a todas as esferas do poder e cargos públicos. Todas as restantes forças políticas ficariam fora do pacto. Os canais legítimos de participação democrática seriam bloqueados, ao mesmo tempo que se impunham diversas restrições às liberdades civis e à oposição, convertendo o regime, se não numa ditadura de dois partidos, numa democracia muito limitada e *sui generis*.

Neste contexto, as instituições perderam crédito e parte da oposição radicalizou-se. Na mente de muitos colombianos, a única alternativa que o regime deixara para a participação política era a luta armada. Em grande medida, o surgimento

das guerrilhas, nos anos 60 e 70, foi uma reação contra a Frente Nacional, que militarizou a luta pela democracia e por um sistema político mais inclusivo². Na realidade, o conflito armado é um sintoma das carências e disfuncionalidades do sistema democrático colombiano.

Ainda que a Frente Nacional tenha durado formalmente apenas até 1974, muitos dos seus elementos mantiveram-se, na prática, até à reforma constitucional de 1991 (Chernick, 2008: 60).

O genocídio político da Unión

Patriótica

Um dos factos mais significativos da vocação repressiva e exclusiva do sistema político colombiano ocorreu na segunda metade dos anos 80. No âmbito do primeiro processo de paz com as FARC, posto em marcha pelo Governo presidido por Belisario Betancur (1982-1986), esta guerrilha acordou participar na criação de um partido em 1985 – a Unión Patriótica (UP), como mecanismo de incorporação na vida partidária do país e de transição para a legalidade.

No entanto, pelas mãos de grupos paramilitares, narcotraficantes e agentes de segurança do Estado, este partido seria praticamente exterminado num “baile rojo”³ de violência política. Mais de 3000 líderes e militantes do partido foram assassinados numa guerra suja contra a UP, que incluiu dois candidatos presidenciais, nove congressistas e vários presidentes de câmara (Chernick, 2008: 85). O Estado seria conivente e participante deste processo, considerado, por várias instâncias, como um “genocídio político” e um crime contra a Humanidade. Num país profundamente atravessado pelas linhas divisórias e barricadas da Guerra Fria, no qual as suas instituições cultivavam doutrinas contra-insurgentes de “inimigos internos”, a participação política de militantes socialistas e da esquerda era intolerável, convertendo-os em alvos militares.

Mais uma vez, os canais de participação política foram restringidos pelo regime, demonstrando que o exercício da oposição na Colômbia implica jogar uma roleta russa, facto que teve consequências notórias para um processo de militarização das FARC e para uma postura de ceticismo nos processos de paz subsequentes. Na realidade, como defende Javier Giraldo (1996: 17-18), os níveis de repressão política da democracia colombiana não só a aproximam da realidade das ditaduras militares sul-americanas, como as superam no número de vítimas e crimes de Estado. ■

Notas

¹ Juan Manuel Santos é sobrinho-neto do presidente Eduardo Santos (1938-42). O seu vice-presidente, Vargas Lleras, neto do presidente Carlos Lleras (1966-70). Andrés Pastrana, presidente entre 1998 e 2002, e principal figura do partido conservador, filho de Misael Pastrana (1970-74).

² Em particular, a guerrilha do M-19 surgiria como reação às eleições fraudulentas de 19 de abril de 1970, nas quais um candidato de fora do eixo liberal-conservador seria preterido a favor do candidato conservador.

³ “Baile Rojo” foi o nome do plano de alguns agentes do Estado para exterminar a UP.

Referências

- Barreto Henriques (2016), *Laboratorios de Paz en territorios de violencia(s): abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?*, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Chernick, Marc (2008), *Acuerdo posible: solución negociada al conflicto armado colombiano*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Giraldo, Javier (1996), *Colombia: The Genocidal Democracy*, Monroe: Common Courage Press.
- González, Fernán; Bolívar, Ingrid; Vázquez, Teófilo (2003), *Violencia Política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá: CINEP.
- Gutiérrez, Francisco (2001) “Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos”, *Análisis Político*, N.º 43, pp. 55-75.
- Hylton, Forrest (2003), “An Evil Hour”, *New Left Review*, 23, setembro-outubro.
- McDonald, Geraldine (1998), *Alternative Perspectives on Building Peace in Colombia and El Salvador: An appraisal of the peace processes with special reference to peacebuilding from ‘below’*, PhD Thesis, Department of Peace Studies, University of Bradford.
- Pearce, Jenny (1990), *Colombia: Inside the labyrinth*, Londres: Latin America Bureau.
- Pécaut, Daniel (1992), “Guerrillas and Violence”, in Bergquist, Charles; Sanchez, Gonzalo; Peñaranda, Ricardo, *Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective*, Wilmington: SR Books.

1.18 • Conjuntura internacional

A CONSTRUÇÃO DA PAZ NA COLÔMBIA IMPLICA A (RE)CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA (2.ª PARTE)

O SISTEMA POLÍTICO BIPARTIDÁRIO que se cristalizou ao longo dos séculos XIX e XX parece ter chegado ao fim com a entrada no século XXI. Dirigir o Partido Liberal ou Conservador já não é necessariamente a antecâmara para se chegar à Presidência da República. Na verdade, o último presidente liberal foi Ernesto Samper (1994-1998) e o conservador Andrés Pastrana (1998-2002).

Fundamentalmente, dois fatores contribuíram para esta tendência.

Em primeiro lugar, o regime político assistiu a um importante processo de democratização com a reforma constitucional de 1991, através da qual se ampliaram as liberdades individuais, se promoveu um Estado social de direito, se reconheceram direitos específicos dos povos indígenas, se abriu a porta à figura do referendo e se estabeleceu uma descentralização política do país. A eleição popular direta de governadores e presidentes de câmara é uma das heranças mais significativas desta Constituição.

O segundo fator que contribuiu para a erosão do sistema bipartidário tem nome próprio: Álvaro Uribe. Venerado, como um messias, por muitos, odiado por muitos outros, indubitavelmente, Uribe é a maior figura política que emergiu na Colômbia nas duas últimas décadas. A sua ascensão, nas eleições de 2002, e perpetuação no poder baralhou as cartas do mapa político e reconfigurou o sistema partidário colombiano.

Uribe foi eleito, não com base nas redes, estruturas e apoios dos partidos, mas sim no seu capital político pessoal, carisma e discurso radical. Num país fortemente anticomunista, com ressentimentos e ódios viscerais contra as FARC, Uribe capitalizou estes sentimentos políticos vestindo a pele do líder de “mão dura” e da guerra sem tréguas contra a guerrilha. O fracasso do processo de paz iniciado em 1998 levou-o ao poder, as vitórias militares do seu Governo valeram-lhe a reeleição, até ao momento não permitida pela Constituição, e a capacidade de determinar, desde aí, em cada eleição presidencial, o principal candidato da direita.

Uribe, ainda que formado no Partido Liberal, afirmou uma liderança suprema, unipessoal e independente dos dois partidos tradicionais. Com ele arrastou grande parte das suas fileiras, ao mesmo tempo que, progressivamente, os foi debilitando e diluindo como partidos. O Partido Conservador converteu-se num apêndice do projeto de Uribe. O Partido Liberal, eleição após eleição, foi decaído e perdendo eleitorado, sendo a sua base social e sociológica cada vez mais repartida por forças à sua esquerda. Rafael Pardo obteve apenas 4% da votação nas eleições presidenciais de 2014, De la Calle 2% em 2018.

Tanto Uribe como, posteriormente, Juan Manuel Santos, foram eleitos num cenário de reconfiguração e fragmentação do sistema partidário, com o apoio de novos partidos sem grande tradição nem trajetória políticas, que se sustentavam mais nas suas lideranças e redes clientelistas, do que em matrizes ideológicas. O recém-eleito presidente Iván Duque pertence ao novo partido de Álvaro Uribe, Centro Democrático, que, na realidade, não é de centro nem prima pelos valores democráticos.

Assim, em grande medida, o atual panorama político na Colômbia já não está marcado pela velha divisão liberais *vs.* conservadores, mas sim pelo Uribismo *vs.* Anti-Uribismo.

As últimas eleições presidenciais num contexto pós-acordo de paz

As últimas eleições presidenciais são sintomáticas desta nova realidade e mapa político na Colômbia. O candidato vencedor, Iván Duque, sem trajetória política relevante, consegue chegar à Casa de Nariño enquanto delfim de Álvaro Uribe, convertendo este Governo numa espécie de terceiro mandato do antigo presidente, o qual poderá governar desde a sombra e os bastidores, bem como controlar Duque como uma marioneta.

“ Estas eleições dão sinais de que um novo país está a emergir. Não só se verificou um enfraquecimento das redes clientelares tradicionais (...) como cada vez mais se evidencia a realidade de um voto progressista, urbano e independente das máquinas partidárias. ”

Como já havia evidenciado o resultado do referendo ao acordo de paz (50% “não” / 49% “sim”), estas eleições manifestam um país profundamente polarizado, não só relativamente ao tema da paz como entre a esquerda e a direita, o Uribismo e o Anti-Uribismo. À segunda volta chegaram dois dos candidatos mais ao extremo do espectro político, configurando um cenário praticamente da extrema-esquerda contra a extrema-direita.

No entanto, estas eleições dão sinais de que um novo país está a emergir. Não só se verificou

Miguel Barreto Henriques

um enfraquecimento das redes clientelares tradicionais, que se haviam reunido sobretudo em torno do antigo vice-presidente Vargas Lleras, como cada vez mais se evidencia a realidade de um voto progressista, urbano e independente das máquinas partidárias, que teve em Gustavo Petro e Fajardo os seus representantes. Parte desta tendência está patente no fenómeno em afirmação Alianza Verde. Politicamente ao centro e centro-esquerda, é um partido ligado a bandeiras modernas, como o ambientalismo, os direitos das minorias, a educação e a luta contra a corrupção, indiciando uma renovação e oxigenação do sistema político colombiano.



Resultados finais da primeira volta eleitoral na Colômbia (Os cinco partidos mais votados)

Fonte: <https://actualidad.rt.com/actualidad/273241-colombia-anuncia-primeros-resultados-elecciones>

Da mesma forma, apesar de se terem saldado na vitória do candidato da direita, estas eleições revelam uma ascensão da esquerda. O prolongamento do conflito armado durante cinco décadas constituiu um estigma para a esquerda colombiana, que obstaculizou o seu crescimento. A Esquerda tornou-se uma palavra maldita, automaticamente associada à violência da guerrilha das FARC. Como resultado disto, o eixo político e ideológico na Colômbia está situado bastante mais à direita do que na maioria dos países da América Latina e da Europa. Segundo o Observatório para la Democracia da Universidad de los Andes, apenas 21% da população colombiana se identificam como de esquerda (Semana, 2018). Nesta medida, o facto de Gustavo Petro, um antigo guerrilheiro do M-19, que levanta, sem pudor, bandeiras do socialismo, ter chegado à segunda volta e obtido oito milhões de votos (41%), é sinal de que há uma nova realidade política no país, facilitada pelo acordo de paz.

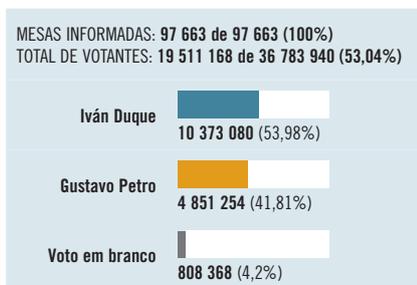


Gráfico de resultados finais das eleições presidenciais na segunda volta

Fonte: <https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/asi-quedo-nuevo-mapa-eleitoral-politico-de-colombia>

Outro dos elementos mais significativos das últimas eleições presidenciais e legislativas na Colômbia foi a participação eleitoral das FARC. O acordo de paz tinha como um dos seus pilares e eixos estruturadores a transformação das FARC de um movimento armado num partido político. Este processo é o coração da maioria dos processos de paz, sendo usualmente conhecido em inglês pela expressão “*bullets for ballots*”, a substituição das balas pelos boletins de voto. Neste sentido, as FARC transformam-se de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia em Fuerza Alternativa Revolucionária del Común.

O eleitorado castigou fortemente o partido FARC nas eleições legislativas¹. A sua votação foi irrisória (menos de 1%), o que denota a sua atual escassa base social e divórcio relativamente à sociedade colombiana. Contudo, durante duas legislaturas, as FARC contarão com representação automática de cinco deputados no Senado e na Câmara de Representantes, graças a um compromisso político estabelecido no acordo de paz de Havana. No entanto, poderão estar condenados a desaparecer gradualmente como força política de relevo, seja pela falta de apoio do eleitorado ou porque o atual Governo poderá realizar esforços para modificar o acordo de paz e cortar a voz das FARC no parlamento. Porém, para a História fica o simbolismo de ver membros das FARC participar na campanha eleitoral, depositar os votos nas urnas e aceitar as normas do sistema democrático liberal, o que representa um passo muito importante e significativo para a paz no país.

Conclusão

O sistema político colombiano padece dos mesmos males que a generalidade das democracias, aquele a que Churchill chamou o pior dos regimes com exceção de todos os outros. Evidencia problemas graves de abstenção, desprestígio da classe política, corrupção e falta de legitimidade institucional. Enfrenta até problemas políticos pós-modernos, como o impacto das *fake news* nas eleições. No entanto, é uma democracia com características próprias e singulares, fruto de processos históricos que colocam a nu *núances* repressivas e oligárquicas. Ainda que a Frente Nacional e o Bipartidismo sejam coisa do passado, há ainda um longo caminho a percorrer até que a democracia colombiana perca plenamente alguns dos adjetivos que lhe têm sido atribuídos. A perpetuação da violência na história da Co-

lômbia tem notórios vínculos com a natureza imperfeita, exclusiva e oligárquica do seu sistema político. Como bem sublinhou o acordo de paz, construir a paz na Colômbia implica construir um regime mais democrático, participativo e inclusivo. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (2003), passa por democratizar a sua democracia.

Vários elementos do acordo de paz iam neste sentido: facilitar a criação e a manutenção de partidos políticos, promover um novo estatuto da oposição, garantir o acesso de todas as forças políticas aos meios de comunicação e criar “Circunscrições Especiais para a Paz”, círculos eleitorais para territórios especialmente afetados pelo conflito armado, onde pudessem ter acesso ao parlamento, de forma transitória, as suas populações, vítimas e organizações sociais.

No entanto, o facto de esta última medida não ter sido aprovada no Parlamento, assim como o novo ministro de Defesa de Duque referir-se à necessidade de regular a contestação social, são indicadores da perpetuação das tendências políticas tradicionais na Colômbia e dos profundos desafios para a construção da paz e da democracia. ■

Notas

¹ Nas eleições presidenciais, as FARC prescindiram, a certa altura, de apresentar candidato, por motivos de saúde do seu líder, Rodrigo Londoño.

Referências

- Barreto Henriques (2016), *Laboratorios de Paz en territorios de violencia(s): abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?*, Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Chernick, Marc (2008), *Acuerdo posible: solución negociada al conflicto armado colombiano*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Giraldo, Javier (1996), *Colombia: The Genocidal Democracy*, Monroe: Common Courage Press.
- González, Fernán; Bolívar, Ingrid; Vázquez, Teófilo (2003), *Violencia Política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá: CINEP.
- Gutiérrez, Francisco (2001), “Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos”, *Análisis Político*, N.º 43, pp. 55-75.
- Hylton, Forrest (2003), “An Evil Hour”, *New Left Review*, 23, setembro-outubro.
- McDonald, Geraldine (1998), *Alternative Perspectives on Building Peace in Colombia and El Salvador: An appraisal of the peace processes with special reference to peacebuilding from ‘below’*, PhD Thesis, Department of Peace Studies, University of Bradford.
- Pearce, Jenny (1990), *Colombia: Inside the labyrinth*, Londres: Latin America Bureau.
- Pécaut, Daniel (1992), “Guerrillas and Violence”, in Bergquist, Charles; Sanchez, Gonzalo; Peñaranda, Ricardo, *Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective*, Wilmington: SR Books.
- Semana (2018), “El fenómeno Petro”, 22 de maio.
- Sousa Santos, Boaventura (2003), *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*, Porto: Edições Afrontamento.



1.19 • Conjuntura internacional

A LÍBIA E O OCIDENTE

A LÍBIA, DESDE A COLONIZAÇÃO ROMANA, tem na sua história testemunhos da sua relação com o Ocidente, em especial com a Europa, alguns demonstrativos que interesses comuns podem estimular a aproximação, outros de que nem sempre reinaram as vontades de cooperação mútua. Esta ambivalência, vivida pelos países das duas margens do Mediterrâneo, jamais fez esquecer aos Estados ribeirinhos que partilham um espaço comum, caracterizado por uma marcante história de relações comerciais entre eles e por peculiaridades culturais comungadas. Contudo, para que as relações sejam de cooperação mútua, há que se ultrapassar desconfianças e ressentimentos.

A herança de descontentamento

Ao longo dos tempos existiram manifestações históricas que indicaram que nem sempre as relações comerciais entre aqueles países foram suficientes para garantirem a cooperação. As ações de curso, por exemplo, realizadas nos séculos XVIII-XIX, ao largo da Líbia e Argélia, sobre os navios ingleses e franceses que transportavam mercadorias, foram pilares essenciais da economia daqueles países. Foram, ainda, vistas como uma forma de guerra do passado, entre o Islão e o Cristianismo, afetando as relações, até comerciais, entre a Líbia e os países europeus.

Porém, as desconfianças não eram exclusivas da margem setentrional do Mediterrâneo. As ocupações otomanas, em especial a ocorrida em 1835, a ocupação italiana iniciada em 1911 e a administração militar da Grã-Bretanha e da França, encetada em 1943, no decorrer do fim da 2.ª Guerra Mundial, enformaram como a Líbia percecionava a Europa, vendo-a mais como ex-colonizadora do que como parceira. A ocupação italiana, baseada na colonização, como instrumento de pacificação forçada, levou à constituição de campos de concentração, onde muitos líbios pereceram. Em 1939, 110 000 colonos italianos encontravam-se na Líbia, tendo a Itália, após 1936, implementado um programa de colonização sistemática, denominado «Quarta Costa», à custa dos lavradores pobres da região do Mezzogiorno (Joffe, 2002, p. 3). Os líbios reagiram a essa colonização, tendo a Cirenaica resistido violentamente, até 16 de setembro de 1931, data em que foi neutralizado Umar al-Mukhtar, líder local da resistência. Já a Tripolitânia foi considerada pela Itália quase pacificada em 1924.

Em 24 de dezembro de 1951, por reconhecimento das Nações Unidas, o então Reino Unido da Líbia obtém a independência, libertando-se da administração militar da Grã-Bretanha e da França, apesar de a Itália ainda ter procurado obter um mandato para gerir o país. Na consolidação dessa independência, estes três países procuraram

manter a sua influência sobre a Líbia, sobretudo sobre o poder político, estimulando desconfianças e ressentimentos nas tribos líbias. O primeiro Governo foi constituído, por influência inglesa, por elementos importantes da tribo Sanussi, implantada na Cirenaica. A monarquia líbia, também ela Sanussi, e aquele Governo mostraram sempre simpatias pelas orientações ocidentais, demonizando o nacionalismo árabe, que colhia, em meados do século XX, a afeição de parte significativa dos árabes. Em 1954, a monarquia chegou a ceder a base aérea de Wheelus, na região de Trípoli, aos EUA, e a base de al-Adhem à França, tendo, após a descoberta de petróleo, em 1957, exigido as devoluções, suscitando o desagrado daquelas potências.

“
 (...) por mais quanto tempo
 irá a Líbia resistir a esse pedido
 de ajuda (do Ocidente) e qual
 será o papel da Europa nessa
 ajuda?”

Apesar da simpatia pelo Ocidente, o papel deste no progresso da Líbia, até à descoberta das jazidas de petróleo, não permitiu a esta sair da pobreza, económica e social, potenciando a animosidade dos líbios contra o Ocidente. Após aquela descoberta, a exploração dos poços de petróleo era controlada por empresas ocidentais, que definiam os preços do produto explorado, considerando os interesses dos compradores dos seus países, gerando, nos líbios, um sentimento da existência de uma subtração dos recursos nacionais. Paralelamente a isso, Idris I e o seu Governo, nas suas políticas, pareciam privilegiar a Cirenaica, em detrimento da Fezzan e da Tripolitânia, passando esta a ser a “face” líbia da insatisfação em relação à monarquia, à sua ligação com o ocidentalismo e à sua preferência pelos valores ditos ocidentais. A monarquia suportava o seu poder no apoio partidário da tribo Sa’di, centrada na Cirenaica, e em relação à qual, pela preferência da realeza, as tribos Qadhahfa e Wārfalla sentiam-se subjogadas. A perceção gerada nos cidadãos daquelas duas últimas regiões líbias aumentou as fragilidades na coesão nacional, já de si fraturada pela existência de uma miríade de tribos, algumas rivais. Isso promoveu os preconceitos dos cidadãos dessas regiões contra o Ocidente, visto como o apoiante da monarquia vigente e o fomentador daquela iniquidade. Contudo, a alegada preferência da monarquia

Francisco Xavier F. de Sousa

pela Cirenaica não desvaneceu os preconceitos nutridos nesta região, desde a colonização italiana, pelo Ocidente.

Em 1963, Idris I procura criar um Estado unitário, substituindo o sistema federal dos três Estados (Fezzan, Tripolitânia e Cirenaica) por um outro, assente em dez províncias, limitando a autonomia regional, suscitando relutâncias em algumas tribos, mais identificadas com as regiões do que com aquela organização administrativa.

Kadhafi e o Ocidente

Toda aquela consciência situacional, preconceituosa e de descontentamento, levou a que, em 1 de setembro de 1969, Muammar al-Kadhafi, num golpe de Estado, depusesse Idris I. Esse golpe aproveitou a insatisfação dos líbios, sustentando-se no princípio de confrontação com um Ocidente apoiante da monarquia e indutor das decisões que, alegadamente, afetaram o povo líbio. Iniciou-se, assim, a era «kadhafiana», caracterizada pela defesa, de intensidade variável no tempo, dos valores anticidentais, defendidos por um nacionalismo árabe que nunca se afirmou, completamente e na prática, entre os árabes, muito sustentado na história do colonialismo e do apoio do Ocidente à monarquia Sanussi, bem como no quotidiano vivido, centrado no apoio desse Ocidente a Israel e às empresas extratoras de petróleo.

Foi em obediência à oposição ao Ocidente, como princípio e justificação da sua existência, que o regime de Kadhafi, com condutas radicalizadas, procurou desenvolver armas de destruição maciça e foi agente de ações terroristas, como a ocorrida em 21 de dezembro de 1988, sobre Lockerbie, com a explosão de um *Boeing 747* da PanAm, vitimando 243 passageiros, 16 tripulantes e 11 pessoas em terra, ou o atentado, ocorrido em 5 de abril de 1986, à discoteca La Belle, em Berlim Ocidental, que vitimou dois militares norte-americanos e uma mulher turca. Este originou os bombardeamentos, dez dias volvidos, a Trípoli e a Benghazi, ordenados por Ronald Reagan, que vitimou sessenta líbios.

As negociações que Kadhafi encetou, em janeiro de 1970, duraram cerca de dois anos e envolveram cerca de vinte empresas transnacionais extratoras de petróleo. A Líbia iniciava um período de desenvolvimento económico, que a guindou, na década de 90, ao décimo terceiro lugar na escala dos maiores produtores petrolíferos, sendo cerca de 95% da produção exportada para a Europa. O petróleo, sendo de alta qualidade e tendo, a Líbia, uma população reduzida (na década de 70, a população era de cerca de 3 milhões de pessoas), levou rapidamente o país a atingir elevados índices de riqueza. Porém, no fim da

CRISES LÍBIAS

Não há uma crise líbia, mas um emaranhado de várias. A principal é a inexistência de um governo de unidade nacional, o que se reflete nas outras crises, mormente na ruína econômica, na falta de efetiva soberania e na insegurança do país. A Líbia tem dois governos: um em Trípoli, apoiado por milícias tribais, pelo Qatar e Turquia, designado Governo de Acordo Nacional; e outro em al-Bayda e Benghazi, apoiado pelo Egito, Arábia Saudita, Rússia e, ainda, pelo general Khalifa Hafter, comandante do Exército Nacional da Líbia e que comanda mercenários oriundos de grupos de rebeldes do Darfur, ligados ao contrabando e ao tráfico de migrantes, em especial do Sudão. Na Líbia há uma guerra sunita por procuração. No Sul do país pululam grupos armados chadianos e sudaneses, que atacam os países vizinhos e servem o crime organizado. Em 3 de maio de 2018, Líbia, Níger, Sudão e Chade acordaram num mecanismo de cooperação para a segurança das fronteiras. A maioria dos mais de 200 000 imigrantes que chegaram à Europa, em 2017, partiram da Líbia.

A Líbia, em dezembro de 2016, expulsou o Estado Islâmico de Sirte e, em janeiro de 2017, de Benghazi, espalhou os seus terroristas, encontrando-se, agora, em Bani Walid e a sul de Sirte. A militância jihadista está, ainda, no Sudoeste da Líbia, com a al-Qaeda.

Esta pálida imagem dos desafios líbios exige especificidades para a solução, tais como: a promoção de um Governo de consenso nacional, reconhecido internacionalmente; a estruturação das Forças Armadas, tornando-as credíveis e subordinadas ao poder político; a reconciliação inclusiva; a redução da ameaça terrorista, negando-lhe santuários; a promoção do progresso social e económico, da justiça e da educação; envolver-se os vizinhos e as fações líbias na resolução das crises; reconhecer o papel político e social do Islão na Líbia. Para tal, a Líbia vai ter de pedir ajuda ao Ocidente, sendo a ocasião de a Europa poder participar na construção do país, como garantia da sua segurança.



Regiões da Líbia

Adaptado de: <http://johan.lemarchand.free.fr/cartes/img/LBY05.jpg>

década de 90, com as sanções económicas impostas pela ONU e executadas pelo Ocidente, em especial pelos Estados Unidos da América, devido aos atentados líbios e à conduta hostil de Kadhafe para com o “outro mundo”, a Líbia sentia dificuldades de desenvolvimento económico. Além disso, a desilusão que o projeto de União da Nação Árabe lhe suscitou provocou a sua viragem para África, tendo, até, sido eleito, em 2 de fevereiro de 2009, na XII Cimeira da União Africana, presidente desta, tendo defendido a união das nações africanas, numa visão dos Estados Unidos de África.

Em 15 de agosto de 2003, após catorze anos da sabotagem do avião da PanAm, Kadhafe, percebendo que a Líbia, mantendo a sua versão de não estar envolvida no ataque e que poderia provocar uma invasão norte-americana, assumiu a responsabilidade pela ação dos seus “funcionários”, num ambiente de suspeita de que foram instrumentos de apoio ao Irão, numa ação de retaliação contra os americanos por terem abatido, em 3 de julho de 1988, um avião civil iraniano, provocando a morte a 290 passageiros. A Líbia pagou uma compensação às famílias das vítimas dessa sabotagem, de cerca de 2,7 mil milhões de dólares americanos (Walberg, 2011, p. 154). Esta ação, conjugada com a abertura, em 2006, à fisca-

lização do seu programa de armas de destruição maciça, provocou a suspensão, pela ONU, em 2008, das sanções e a aproximação da Líbia ao Ocidente, tendo, ainda em 2006, Bush reatado as relações diplomáticas com esse país.

Kadhafe inicia, então, visitas à Europa: a 15 de setembro e a 7 de dezembro de 2007 visita Paris e Sarkozy; a 6 de dezembro desse ano visita Lisboa e José Sócrates; a 15 de dezembro esteve em Sevilha e a 17 é recebido pelo rei de Espanha e por Rodríguez Zapatero em Madrid; a 10 de junho de 2009 visita Roma, cidade a que regressa a 29 de agosto de 2010 e onde é recebido por Berlusconi. Kadhafe, a sua tenda e o seu exército feminino de seguranças passaram a ser vistos na Europa, surgindo nela preocupações pela influência que parecia exercer nas atividades económicas de alguns dos seus países, mormente na Itália. Mas também pelos indícios de financiamento político a alguns líderes da Europa, que têm vindo a ser confirmados, ultimamente, na comunicação social. Essa aproximação ao “cruzado” trouxe, ainda, preocupações e desconfiança aos líbios.

A Primavera Árabe líbia estalou por um conjunto de realidades – sociais, económicas e políticas – e de perceções de um povo que procurava a liberdade. Aquela desconfiança também foi um dos condimentos da consciência para a necessidade da mudança. Kadhafe apercebe-se tarde disso e, tentando congrega um povo, evoca a luta contra o “cruzado”, afirmando, a 20 de março de 2011, que decorria uma “cruzada” colonial, capaz de desencadear uma guerra em grande escala (Euronews, 2011). Nessa primavera intervieram a Inglaterra, a França, os EUA e a NATO, sendo essa atuação criticada por países ocidentais, como a Itália ou a Nicarágua. A intervenção da NATO, numa interpretação abusiva da resolução 1973 da ONU, aprovada a 17 de março de 2011, pesou na morte de Kadhafe, ocorrida a 20 de outubro desse ano. Essa morte não trouxe o esperado: a paz, a segurança, o “pão” e o progresso. Trouxe, antes, o caos, atentados

aos direitos humanos, tráfico, criminalidade e ações terroristas, como a ocorrida a 2 de maio de 2018, contra a Alta Comissão Nacional de Eleições na Líbia.

Os líbios assumiram um duplo sentimento: por um lado mostram-se, maioritariamente, contentes com a queda de Kadhafe, provocada pelo Ocidente, mas continuam ressentidos com esse Ocidente, quer pela reserva de alguns países na intervenção militar como pela própria intervenção, que provocou mortes de cidadãos que estavam ao lado da revolução e que destruiu o país, deixando os intervenientes o teatro de operações sem consideração pelo futuro e por quem lá ficava. Além disso, existe um sentimento comum aos países do Norte de África sujeitos às Primaveras Árabes, de que nada há a agradecer ao Ocidente pela ajuda nas mudanças, porque é o mesmo Ocidente que protegia e era amigo dos tiranos desses países. Tais sentimentos de ressentimento, quase ódio, e de desconfiança justificam, entre outras razões, os ataques terroristas contra as embaixadas dos EUA a 11 de setembro de 2012, com a morte do embaixador Christopher Stevens e de outros dois americanos; da França a 23 de abril de 2013; e a tentativa contra a da Itália, a 21 de janeiro de 2017. Contribui, ainda, para explicar porque a Líbia continua a não aceitar a ajuda do Ocidente para a sua pacificação e reconstrução. As perguntas que se colocam agora são: por mais quanto tempo irá a Líbia resistir a esse pedido de ajuda? E qual será o papel da Europa nessa ajuda? ■

Referências

- Euronews, 2011. *Gaddafi calls for resistance to “colonial crusade”*. [Online]
Disponível em <http://www.euronews.com/2011/03/20/gaddafi-calls-for-resistance-to-colonial-crusade> [Acedido em 2 maio 2018].
- Joffe, G., 2002. *La Libye et l'Europe*. [Online]
Disponível em <https://www.sciencespo.fr/cei/sites/sciencespo.fr/cei/files/artgi.pdf>
- Walberg, E., 2011. *Postmodern Imperialism: Geopolitics and the Great Games*. Atlanta: Clarity Press, Inc.



1.20 • Conjuntura internacional

SAUDI ARABIA: CHANGES AND CHALLENGES

Ramy Aziz

SAUDI ARABIA FOUNDED AS A RESULT of an alliance between emir of Ad-Diriyah Muhammad bin Saud and Imam Muhammad ibn Abd al-Wahhab. The alliance that known as Diriyah Treaty was the base that allowed Imam Muhammad ibn Abd al-Wahhab to provide religious cover for the rule of the Saud family, also their military conquests against the emirates and other tribes in the Arabian Peninsula. On the other hand, Saud family helped Muhammad ibn Abd al-Wahhab to spread the Salafist doctrine¹ of Islam. Thus, since its establishment, Saudi Arabia has become an Islamic state of a radical Salafi/Wahhabism character, which adopts a radical Salafi ideology. Saudi Arabia also worked to harness all its resources as a rich oil state and as a reference for the Islamic world because it contains the Islamic holy places to spread the Salafist/Wahhabism to achieve hegemony and influence in both Islamic and international arenas.

Saudi Institutions

King and Supporting Bodies

The political system in Saudi Arabia is an absolute monarchy, in which all powers are concentrated in the hands of the king. The rule is transferred through inheritance. Its constitution is adopted from the Quran and the provisions of Islamic law. In 1992, the former King Fahd bin Abdulaziz Al Saud issued the so-called Basic Law of Saudi Arabia to serve as the executive framework to clarify the administrative mechanism of the Kingdom. This statute does not depart from the principles and limits of the Quran. Saudi Arabia does not know the parliamentary system, but there is a Consultative Council, which is an advisory council, all its members appointed by the King. The council does not have any actual powers; all that it presents is recommendations that require approval from the Council of Ministers, which is also headed by the king. King Abdulaziz Al Saud, the founder of the third Kingdom of Saudi Arabia², has established this council. In 2007, the late King Abdullah bin Abdul Aziz issued a decree establishing the Allegiance Commission; the body responsible for determining future succession to the throne of Saudi Arabia, the commission consists of the sons of the founding king and his grandchildren, as well as two other persons chosen by the king.

The religious institution

The religious establishment in Saudi Arabia occupies an advanced position, as previously we explained that Saudi Arabia since its first state is based on an alliance between Al Saud and Imam Muhammad ibn Abd al-Wahhab. In addition to the nature of Saudi Arabia as a religious state, Islamic law is applied, and a constitution is taken

from the Quran. The following institutions are at the head of the most important religious institutions on which the Saudi state depends:

Council of Senior Scholars

It was founded in 1971 and includes a limited committee of religious figures in the country, from several schools of jurisprudence, and its head is Mufti of Saudi Arabia, it is authorized to issue fatwas and express their views on several things, the Council Currently headed by Sheikh Abdul Aziz bin Abdullah Al-Sheikh³. A permanent committee is formed from the council, whose members were chosen from among the members of the council by royal order. The committee task is to prepare the researches for discussion by the council and issue fatwas by answering the questions in matters of beliefs and individual affairs. The committee known as Permanent Committee for Scholarly Research and Ifta.

“

(...) the performance of Mohammed bin Salman was characterized by enthusiasm and confrontation.

”

*Committee for the Promotion of Virtue and the Prevention of Vice (Religious Police)*⁴

This committee existed even before the modern form of the Kingdom. At the time of the establishment of the third Saudi state by King Abdul Aziz Al Saud, he commissioned Sheikh Abdul Aziz Al Sheikh to carry out the duties of promotion of virtue and prevention of vice, and since its establishment, this committee had great influence on Saudi society and its way of life.

Change Movement

King Abdullah (The beginnings of Changing)

The demand for a change in Saudi Arabia is very old. The international institutions concerned with human rights and freedoms have always included these claims in their annual reports, but these claims received little response from the king. The religious establishment supported the idea of not accepting the change because it was incompatible with the applicable Islamic system in Saudi Arabia.

After the storm of change that hit the region in 2011, the late king found himself facing the need to make any changes that contribute to improving the image of the Kingdom and reduce the severity of the criticism that has always been directed to it, and ensure that the revolutions

wave will not reach the Kingdom. King Abdullah undertook economic reforms to improve the living conditions of many Saudis, but the most prominent event in the change package was the king's appointment of thirty women to the Consultative Council, giving women the right to vote and run for municipal elections. These reforms led to a state of discontent by the religious institution, followed by sharp criticism by some of its members to the king, creating a state of tension between it and the king. This conflict was not the latter, but was followed by other confrontations between King Abdullah and the institution following his decision to mix between the sexes in the university.

As a result of this tension and criticism, the king issued a decision to dismiss a number of the Council of Senior Scholars members. In 2013, the king issued a decision to dissolve and reform the Council after a new wave of unprecedented criticism by the majority of the Council members.

Mohammad Bin Salman (Hurricane of Change)

In January 2015, King Abdullah died and his brother King Salman bin Abdul Aziz took over the reins of power in the kingdom. Afterwards, quick and unexpected changes took place within the Saudi government body. During these changes, the young prince Mohammed bin Salman ascended to the political scene in the Kingdom and took up many important positions, starting from the position of Minister of Defense coinciding with the arrival of his father to power, then a number of important economic and political positions. In June 2017 he acquired the position of Crown Prince after a soft coup against Prince Mohammed bin Nayef, who held that position before him. Thus, all-important positions in the Kingdom were transferred to Mohammed bin Salman, and he became the real king as a result of his father's age and bad health situation.

Since his presence in the scene, the performance of Mohammed bin Salman characterized by enthusiasm and confrontation, manifested in the launch of the war on Yemen in March 2015, a war that continues so far to confront the Houthis militias backed by Iran. On the economic side, Bin Salman launched the ambitious 2030 plan aimed at reforming the Saudi economy and preparing it for the post-oil phase, after being affected by the wave of decline in oil prices in recent years, causing a budget deficit. This plan seeks to turn Saudi Arabia's economy into a real economy that relies on a variety of incomes other than oil, which is almost the only resource for the country.

On the side of social changes, Bin Salman took a series of steps that were considered far-fetched, such as allowing women to drive, which was a long-awaited demand for Saudi women. King Abdullah did not take this decision during his reign to avoid further clashes with the religious institution. This decision was preceded by another decision of no less importance, which is restricting the powers of the Committee for the Promotion of Virtue and Prevention of Vice (religious police), removing judicial control, and preventing them from arresting, detaining, chasing, seeking documents, verifying or following people. Which provides space and respite for Saudi society from the grip of the religious authorities. The concerts began to make their way to the Kingdom for the first time; it hosted a number of Arab and foreign singers and musicians, at parties attended by men and women alongside. The first movie theater in Saudi Arabia was recently opened as part of a plan to spread movie theaters in various Saudi cities.

For education, Saudi Arabia began to withdraw books that study the teachings of the Muslim Brotherhood, which formed the education system in the Kingdom during the period of hosting of the Brotherhood members in the fifties and sixties of the last century during the conflict with the national ideology of nationalism and Gamal Abdel Nasser.

Bin Salman said in the West that the Wahhabism and extremism that the kingdom is accused for, came as a result of two things:

1. In response to the Islamic revolution that broke out in Iran in 1979 and transformed it into a radical Islamic republic.
2. As a demand from Western countries to spread Wahhabism by funding and supporting schools and mosques around the world to act as a wall against communism during the Cold War.

Challenges

As part of the process of change undertaken by the Crown Prince Mohammed bin Salman, the young prince faced a lot of opposition, both in terms of alleged economic or social reform. Economic reform and anti-corruption slogans led Bin Salman to clash with dozens of princes, businessmen and officials in the kingdom until they were arrested at the end of last year and jailed at the Ritz-Carlton in Riyadh. They were forced to give up huge amounts of their wealth in return for their release. Among them were the prince and well-known billionaire Al-Waleed bin Talal, which the US newspapers reported that he had paid about \$ 6 billion in exchange for his release and settling his affairs with the Crown Prince and the strong man of the Kingdom. This step has made them enemies of bin Salman that will work to undermine the rule of bin Salman in the case of lifting Western support for him.

As for the movement of social change based on the openness and the increase of women's rights, which the religious institution sees as coming against the will of religion and Sharia and the

Islamic system on which Saudi Arabia was founded. Bin Salman may succeed in passing these changes for now, despite the dissatisfaction of the religious institution, which may accept these changes to keep pace with the present situation and to remain in the scene, avoiding the clash with the unruly prince. Nevertheless, this does not mean the total recognition by the religious establishment of Bin Salman's wishes. Religion is an indisputable element in Muslim societies, and these changes will create a kind of rift in Saudi society and cause a kind of sharp division between conservatives who cannot see Saudi Arabia outside the framework it grew up with and between those who aspire to change and catch up with civilization.

Conclusion

Despite the successive efforts, which Bin Salman tries to use to promote the Saudi society, all these efforts are no more than surface treatments that lack any radical dealings with the problems of Saudi society and are unable to provide real long-term solutions.

As for economic change, Bin Salman did not provide a plan for the development of the kingdom's administrative structures that could provide real oversight mechanisms that would reduce corruption and waste state resources. Bin Salman did not also achieve any progress in terms of political freedoms and freedom of opinion and expression. On the contrary, there has recently been an extensive series of arrest campaigns for anyone who has a view contrary to what is happening in the Kingdom. A number of activists, jurists and opponents have been sentenced.

Such unbalanced changes that attempt to achieve a rapid change in the identity and shape of the kingdom, may lead it to lose its status as a protector of the true image of Islam and affect its international and regional standing amidst a conflict between it and other regional powers, led by Iran, Turkey and Qatar. ■

Notes

¹ Salafism, also known as Wahhabism, is the most extreme form of interpretation of Islam. Its proponents want to return Islam and Muslims to the first formula that existed during the period of the Prophet Muhammad and his companions.

² The third Kingdom of Saudi Arabia is the heir to the Kingdom of Saudi Arabia, the first and second. It was founded by King Abdulaziz Al Saud in 1902 and reached its maximum expansion in 1921 and was known as the Sultanate of Najd, but in 1932 the name was changed and became Saudi Arabia Kingdom.

³ Is one of the descendants of Imam Muhammad ibn Abd al-Wahhab, and holds the position of Mufti, which confirms the continuation of the role of religion in the formation and protection of the rule of Al Saud, according to the agreement between Al Saud and Muhammad ibn Abd al-Wahhab.

⁴ Is a committee with the powers of judicial control, responsible for monitoring the behavior of people and the extent of their commitment to apply the provisions of religion and Islamic law. Such as the commitment to Islamic clothing and prayer at its time, and ensure that there is no mixing of the sexes without legal ties such as marriage.



1.21 • Conjuntura internacional

SYRIA... A MODEL OF THE MIDDLE EAST CONFLICTS

Ramy Aziz

THE HISTORY OF THE MIDDLE EAST is full of conflicts, and religion is often a major driver in it. Such as sectarian conflicts that arise between different religious sects, or those that arise between the religious currents and military regimes that took power after the withdrawal of colonial powers from the region during the last century. The great ongoing conflict in Syria after what has become known as the Arab Spring revolutions is an ideal model in which we can read and understand the nature and dynamics of conflicts in the Middle East, the Arab region and the Islamic world in general.

The Sunni-Shiite Conflict

The Sunni-Shiite conflict is one of the oldest sectarian conflicts related to first period of the emergence of Islam itself. This conflict broke out during the days of Ali ibn Abi Talib, the fourth and last Caliph in the era of The Rashidun Caliphs. Based on the events of this era, a new sect arose among Muslims, known as the Shiites (supporters) who were supporting Ali ibn Abi Talib. The new sect began to emerge because of political conflicts, which had a religious nature. The persecution of the Shiites began by the other party in the equation of Islam, which known as the Sunnah. The Shiite community then began to operate in certain geographical areas such as Iran and Iraq. It is noteworthy that during the period of the Fatimid state, Egypt was apparently Shiite state, which completely changed after Sunnah took power with the end of the Fatimid era.

Back to the Syrian case, we will find that the Syrian demographic components include many ethnics and religions: Arab, Kurd, Turkmen, Circassians, Druze and Muslims (Shiites, Sunnis), Christians and Jews. Although the Shiites in Syria represent the minority, the Alawite/Shiite community (about 12% of the total population) succeeded in seizing all the top positions in the country, such as the presidency, the army, the police and other vital institutions in the country. Which angered the Sunni community that accounts for more than 60 percent of the total population of about 18 million. This situation was the main cause in making Syria one of the arenas of conflict between Sunni forces in the region, led by Saudi Arabia, and Shiite forces, led by Iran. This has been evident in a number of previous situations. After the 1979 Islamic Revolution in Iran, in which Shiite clerics came to power, Syria ended its strategic alliance with Sunni Egypt and replaced it with a strategic alliance with Shiite Iran. The new alliance was based on religious ties to counter its Sunni rivals in the Sunni regimes, led by Saudi Arabia,

Turkey and Iraq¹. In addition to the fear of regional isolation, that Syria will face after Egypt-Israel Peace Treaty, which makes Syria weak in its confrontation against Israel. Also, the Iranian interest in geostrategic sites of Syria where its common borders with Israel, Turkey and Iraq, and its influence in Lebanon, which led to the establishment of Hezbollah armed militias in southern Lebanon as a result of the cooperation between Syria and Iran in 1982 to harass Israel, and the establishment of an alliance called Axis of Resistance. Beside that the Iranian cooperation with Syria provides Iran a presence on the Mediterranean Sea.

Given the eight-year Iran-Iraq war (1980-1988), Syria chose to stand on the Iranian side based on sectarian motives despite the participation of the Syrian and Iraqi regimes in the same intellectual principles of the Arab Ba'ath Socialist Party. While Saudi Arabia supported Saddam Hussein's Sunni regime against Shi'ite Iran.

“
**Syria is a model in which
 all the factors of conflict in the
 region gathered in one case.**”

In the conflict going since 2011, Syria has become a battleground between Sunni and Shiite currents. Iran has supported and continues to support the Assad Alawite/Shiite regime with all its power, as Syria has become a sacred arena for the Shiite jihad, which attracts Shiite elements from everywhere in Iran, Afghanistan and Lebanon to defend the Shiites there, raising sectarian slogans which reminiscent of the historical battles between Sunnis and Shiites throughout Islamic history. The most prominent of these Shiite factions are the Iranian Revolutionary Guard Corps, Hezbollah militias and many other factions and Shiite militias. On the other side, there are many Sunni factions and militias supported by the Sunni regional regimes, such as Saudi Arabia, Qatar and Turkey. The most prominent of these are the Saudi-backed Army of Islam, the Qatari-backed Faylaq al-Rahman and the Turkish/Qatari-backed Free Army. In addition to Jabhat Fateh al-Sham that known previously as Al-Nusra Front which represents Al-Qaeda arm in Syria.

The Sunni-Sunni Conflict

Despite the Sunni-Shiite conflict, there was a similar situation of conflict and rivalry among members of the Sunni camp. This situation of

inter-Sunni conflict is evident in the conflict between Saudi Arabia and its allies (Egypt, the United Arab Emirates, Bahrain) against both Turkey and Qatar, which is the result of a conflict of interest. Turkey, in its dealings with the Arab countries, based on the idea of the return of the Ottoman role of Turkey, which is supported by the state of nostalgia among the Islamic peoples of the idea and project of the Islamic Caliphate, depending on the Muslim Brotherhood deployed in the Arab world to implement that plan after the Arab Spring. However, this project represents direct threat to many countries, primarily Saudi Arabia, which since its establishment in its present form in 1932; it plays the role of official representative of Muslims around the world because of the important Islamic places it has. Therefore, any attempt to revive Turkey's role as an Islamic representative is a direct threat to Saudi role in the Muslim world and diminishes its influence in the international community.

For Egypt, which is considered the Muslim Brotherhood's home country, where the headquarters of the organization is located, it sees Turkey's attempts to revive the Caliphate project by using the Muslim Brotherhood as a direct threat to its national security. Both the United Arab Emirates and Bahrain have adopted Saudi Arabia's position on the Turkish/Qatari Islamic project because it represents a direct threat to its existing regimes. It is noteworthy that Qatar, the small Gulf rich state, has adopted the Muslim Brotherhood and provided them with a lot of financial and political support to be able to achieve gains from the spread of the group around the world and overcome its small geographical area and weakness of its human potential.

All of the above generated a state of division within the Sunni camp that was clearly manifested within the Syrian scene. We saw different positions of the Sunni countries towards the Shiite regime of Bashar. For example, Egypt, which is the largest Sunni state in the Arab world, strongly supported the regime of Bashar al-Assad in international forums, it also supported Assad by military experts and sometimes equipment and weapons against the will of other Sunni countries, such as Saudi Arabia. The reason behind Egypt's support for Assad regime is to thwart the Turkish and the Muslim Brotherhood's plans. On the other hand, we saw Saudi-funded militias fighting in some locations with Turkish-funded militias and sometimes and other sites fighting with Qatari-funded militias.

Thus, the conflict in Syria reveals to us the dimensions of the problem between the Sunni

states and each other and clearly reveals a Sunni-Sunni conflict no less burdensome than the Sunni-Shiite conflict.

Military-Religious Currents Conflict

The conflict between the religious currents known as the currents of political Islam and the ruling regimes of the military institutions that came to power through the military coups is one of the oldest conflicts in the region that is continues so far. Syria is a model of this conflict in the region. In 1970, Hafez al-Assad assumed the presidency of Syria after a military coup, the latest in a series of military coups in Syria that began in 1963 after a group of officers adhering to the principles of the Ba'ath Party seized power. The history of political Islam in Syria dates back to the 1930s when Muslim Brotherhood seeds began to reach Syria through students who went to study in Egypt, especially those who went to study religious sciences at Al-Azhar.

In the early 1940s, the Muslim Brotherhood took many organizational steps to carry out the work of the organization and chose a public center in Aleppo. In 1945, Sheikh Mustafa Al-Sibai was elected as the first general observer of the Muslim Brotherhood in Syria. From this point, the Brotherhood began its journey to power, the journey that stopped by the rock of the National Socialist Baath Party, which considered the religious currents as a fierce rival who wanted to wrest power from the hands of the military and nationalists. The conflict between the two sides began to take the form of armed confrontation from the sixties of the last century, since then these confrontations were breaking out from time to time. Despite Hafez al-Assad's attempt to contain the Muslim Brotherhood, imposing a state of calm at the beginning of his rule, the tensions quickly erupted between him and the Islamists led by the Muslim Brotherhood when Assad, the father, changed the Constitution and dropped the article states that "The religion of the state is Islam". The violence erupted between the two sides led to the assassination attempt of Hafez al-Assad in 1980, which was considered a milestone in the history of the conflict between Syria's military regime and the Islamists.

As a result, the Syrian army executed a large number of Islamists who were imprisoned, and then issued a law that punishes all members of the Muslim Brotherhood to death penalty. After a number of confrontations between the regime and the Muslim Brotherhood, the massacre of Hama 1982 took place in the city of Hama, located in the center of the Syrian Republic, which was a stronghold of the Islamic armed movements. These movements succeeded in killing a number of Syrian army forces, prompting the Syrian forces to launch a large and unprecedented attack on the city using all kinds of heavy weapons, which led to the destruction of the city and the killing of tens of thousands of both Islamists and civilians. The conflict between the Islamists and the Muslim Brotherhood and the military regime in Syria

continued even after the death of Hafez al-Assad and the beginning of the era of Bashar al-Assad's presidency. The Brotherhood was an important factor in igniting the civil war in Syria in 2011 and formed many armed factions backed externally. The Brotherhood's struggle for power in Syria comes as part of a general case of their struggle across the region to seize power in various ways, including what happened Egypt following the January 2011 revolution. Although successful in gaining power, they fell because of the army's military coup against them in 2013 in the light of the power struggle between the military and Islamists who committed many terrorist acts.

Conclusion

The factors of conflict throughout the Arab and Islamic countries in the Middle East do not go beyond the elements mentioned above, and it may be available together or individually depending on the situation. Syria is a model in which all the factors of conflict in the region gathered in one case, it could also be the perfect model for researchers to understand the nature, the reasons and drivers of the Middle East conflicts. We have not dealt here with minorities in the context of the ongoing conflict in the region. The reason is that the ethnic or religious minorities in the Middle East, except the minorities (Shiite) is unable to be a party capable of igniting a crisis or generating a conflict, it always dealing with existing conflicts in order to maintain safety and provide a safe exit. The minorities here choose to support one of the parties of the conflict against the other, but it cannot manage a conflict separately and fully. ■

Notes

¹ Although the majority of the Iraqi people follow the Shiite sect, the Sunni minority was the only one to rule there, led by Saddam Hussein, who was the head of the Ba'ath Party. Although the Shiites in Syria are the minority, but they also ruled the Sunni majority through a rule based on the application of the principles of the National Ba'ath Party.



1.22 • Conjuntura internacional

UNIÃO AFRICANA. VELHAS VONTADES, NOVAS DINÂMICAS

Bruno Gabriel

OLHANDO PARA O MULTILATERALISMO em África, pode dizer-se que este se foi desenvolvendo tendo por base duas grandes linhas. Por um lado, foram sendo criados grupos económicos regionais como forma de integração económica entre países vizinhos; por outro, foi criada, em 1963, pela mão do imperador Haile Salassie da Etiópia, uma organização pan-africana de pendor político, a Organização da Unidade Africana (OUA). Em 2002, a OUA evoluiu para um quadro mais vasto de integração, com uma reforma institucional profunda e com o estabelecimento de objetivos mais ambiciosos, nomeadamente no campo da integração económica, tendo dado origem à União Africana (UA). A transformação da OUA em UA teve como grande impulsionador o coronel Kadhafi, entusiasta da visão de panafricanismo, que levada ao extremo resultaria no que o ex-líder líbio chegou a apelar de Estados Unidos de África.

A UA é uma organização multilateral que congrega os Estados africanos com o intuito de promover a integração regional, nomeadamente através da promoção da democracia, direitos humanos e desenvolvimento económico, cujo desenho institucional foi delineado tomando como exemplo a União Europeia. Os grandes objetivos de base da UA são a unidade e a solidariedade africanas, a eliminação do colonialismo, a defesa da soberania dos Estados, a cooperação política e cultural no continente e a integração económica, nomeadamente por via da captação de investimento estrangeiro no quadro da nova parceria para o desenvolvimento de África (NEPAD¹).

Os diversos órgãos que compõem o quadro institucional da União têm-se revelado de eficácia muito mitigada, seja pela complexidade burocrática da instituição, pela dificuldade dos países em ver na prática a sua soberania partilhada ou seja pelo imbricar das diferentes sub-regiões africanas que, com as suas especificidades locais, acabam por não ter um empenho efetivo nas questões que tangem o continente no seu todo. Com efeito, a UA tem-se revelado um fórum importante de reunião e debate dos Estados africanos, mas, no que toca à implementação das resoluções adotadas no seio da organização, temos assistido a uma fraca capacidade de passar das palavras aos atos. É nessa medida que projetos ambiciosos como a criação de uma força de manutenção de paz africana para atuar no continente, a integração económica ou a implementação de uma zona de comércio livre, têm visto a sua materialização relegada para o plano das intenções.

Ao longo dos anos, os diversos líderes da União Africana têm tentado impulsionar o funcionamento da organização, encontrando os entraves habituais, entre os quais se destacam a ausência de Marrocos da organização e a questão não resolvida relativamente ao estatuto do Sara Ocidental².

A ausência de Marrocos

Marrocos saiu da OUA em 1985, como forma de protesto pela aceitação, em 1982, da auto-proclamada República Árabe Saahuri Democrática (RASD) como membro de pleno direito da organização, pelo que o reino marroquino não chegou a integrar a UA aquando da sua criação. O facto de haver um Estado africano que não integrava a União Africana, desde logo e por definição, parecia pôr em causa o desígnio da organização, sendo igualmente um sinal claro da existência de um obstáculo à integração regional africana. Esta longa ausência marroquina viu o seu fim em janeiro de 2017, com o regresso do reino ao seu seio.

“
Apesar dos grandes objetivos a que a UA se propõe na sua carta constitutiva, dos recursos e potencial do continente, a verdade é que África continua a ser o continente mais pobre do mundo.”

Marrocos mudou a sua estratégia relativamente aos parceiros africanos, tendo apostado grandemente na diplomacia, reforçando os laços e alianças com a maioria dos Estados do continente. Note-se que o rei Mohamed VI fez mais de quarenta viagens a países africanos, durante o período em que o reino preparou a adesão à UA, tendo assinado dezenas de acordos setoriais. Apostou, no plano religioso, no combate ao radicalismo islâmico, tendo apoiado alguns países, nomeadamente o Mali, por via da formação de imãs ou o Senegal, através do apoio a algumas confrarias religiosas.

O reino apostou ainda no reforço da cooperação ao nível securitário, tendo assim conseguido granjear a maioria dos apoios de que necessitava para integrar a UA, contrariando, dessa forma, as posições da vizinha Argélia, da África do Sul, de Angola e da Nigéria, críticos tradicionais de Marrocos, pela questão do Sara Ocidental. Também esse dossiê foi habilmente

gerido por Rabat, tendo deixado cair a exigência de saída da RASD como membro de pleno direito da UA, posição de princípio que levou a esta ausência marroquina. Marrocos integra agora a União Africana, tendo sido igualmente eleito para o Conselho de Paz e Segurança da organização.

A cimeira de Nouakchot

No início de julho de 2018 teve lugar na capital da Mauritânia a 31.^a Cimeira de Chefes de Estado da UA, tendo o presidente em exercício, o chefe de Estado ruandês Paul Kagame, e o presidente da Comissão da União Africana, Mousa Faki Mahamat, apresentado um conjunto de reformas extremamente ambiciosas que têm por objetivo dotar de maior eficácia o funcionamento da organização. Tendo em conta que 48% das contribuições para o orçamento da UA provêm de apenas cinco Estados-membros, foi reforçada a ideia de implementação de uma taxa de 0,2% sobre as importações de produtos não africanos que os Estados deverão começar a cobrar como forma de financiamento da organização. Refira-se que esta opção de criação de um mecanismo de autofinanciamento da UA prende-se com o facto de mais de 70% do orçamento da UA provir de parceiros externos, o que, como facilmente se percebe, é limitador da sua margem de manobra.

Outra questão fraturante prende-se com a nomeação dos comissários. A proposta resultante da cimeira preconiza que se passe da atual eleição por parte dos chefes de Estado para uma nomeação efetuada pelo presidente da Comissão. No que respeita à integração económica, regista-se a assinatura por parte do Burundi, da Namíbia, do Lesoto, da Serra Leoa e da África do Sul do Acordo de Comércio Livre Continental (ACLC)³. Estes cinco países juntam-se, assim, aos quarenta e quatro Estados que já tinham assinado o acordo, num claro sinal de vontade de aprofundar a cooperação em África. Até à cimeira, apenas seis Estados-membros tinham ratificado o ACLC, faltando pelo menos a ratificação por parte de mais dezasseis países para que seja obtido o número mínimo necessário para a entrada em vigor do texto.

O estabelecimento de uma zona de comércio livre continental fará, desde logo, toda a diferença na posição de África no comércio mundial, pois negociar a uma só voz é diametralmente diferente de negociar com um bloco de cinquenta e cinco entidades. A criação de zonas francas, por exemplo, permitirá estabelecer novas regras face aos parceiros comerciais, como a União Europeia, os Estados Unidos, o Japão ou a China. Mesmo no seio da Organi-



Bandeira da União Africana

zação Mundial do Comércio (OMC), um bloco africano terá uma palavra a dizer, quando, *de per si*, as posições dos países africanos são habitualmente negligenciadas. Com efeito, com a implementação da zona de comércio livre continental tornar-se-á mais vantajoso desenvolver as exportações entre países africanos do que para fora do continente, impulsionando fortemente o comércio intra-africano e, consequentemente, alavancando as respetivas economias. Com a entrada em funcionamento do ACLC, preveem-se igualmente ganhos em termos de eficácia aduaneira, por via da adoção de normas comuns e simplificação de procedimentos, o que proporcionará uma maior fluidez nas trocas e um melhor funcionamento dos mercados, com ganhos para todos os agentes económicos. Se juntarmos a adoção de políticas de facilitação do setor do transporte aéreo em África e a implementação dos princípios de livre circulação de pessoas, estaremos perante um conjunto muito importante de medidas que poderão, certamente, fazer toda a diferença no modo como se desenvolverão as economias africanas, por via do fomento das trocas internas, ao nível continental, e externas, relativamente aos parceiros mundiais.

O dossiê do Sara Ocidental (SA) foi outro dos grandes temas levados a discussão na cimeira de julho de 2018. O presidente da Comissão apresentou um relatório sobre esta matéria levando à aprovação de um compromisso por parte dos Estados, no sentido de que a UA tenha obrigatoriamente um papel a desempenhar no diferendo sobre o estatuto do SA. Ficou, desde logo, clara a posição de que a UA não se deve querer substituir à Organização das Nações Unidas (ONU), mas que também deve ter um papel preponderante na resolução do conflito. Para tal, foram indicadas quatro figuras de destaque: o atual presidente da União Africana; o seu antecessor; o seu sucessor; e o presidente da Comissão. Estes deverão trabalhar de perto com o secretário-geral das Nações Unidas. O mecanismo em questão tem como grande objetivo contribuir para a mediação do conflito existente entre Marrocos e a RASD, tendo sido decidida igualmente nesta cimeira a reativação da representação da UA junto da MINURSO (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sara Ocidental). A acrescentar às posições resultantes da cimeira de Nouakchot, refira-se a decisão de apoiar

oficialmente a candidatura de Louise Mushikiwabo, ministra dos Negócios Estrangeiros do Ruanda, ao cargo de secretária-geral da Organização Internacional da Francofonia (OIF), alinhando assim a posição da UA com a da França, que tinha já expressado o seu apoio a esta candidatura. Outra decisão importante tomada na cimeira de julho de 2018 foi a nomeação do guineense Carlos Lopes como alto representante da UA para liderar as negociações de um novo acordo pós-2020 com a União Europeia. Este professor de economia na Universidade do Cabo e anterior secretário executivo da Comissão Económica das Nações Unidas para África terá a seu cargo a liderança das negociações do acordo que substituirá os Acordos de Cotonou. No que respeita ainda à reforma da UA, foi decidido acabar com as cimeiras de chefes de Estado que tinham lugar habitualmente no mês de julho de cada ano, de forma rotativa entre os Estados-membros. Passarão a realizar-se, igualmente em julho, reuniões ao nível de ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, com uma participação limitada de chefes de Estado, ficando afastada a obrigatoriedade de grandes cimeiras ao mais alto nível em julho de todos os anos.

“
(...) projetos ambiciosos como a criação de uma força de manutenção de paz africana para atuar no continente, a integração económica ou a implementação de uma zona de comércio livre, têm visto a sua implementação relegada para o plano das intenções (...)”

Ficou ainda agendada uma cimeira extraordinária, no mês de novembro de 2018, com o objetivo de garantir a implementação deste pacote ambicioso de reformas aprovadas na cimeira de Nouakchot.

Apesar dos grandes objetivos a que a UA se propõe na sua carta constitutiva, dos recursos e do potencial da região, a verdade é que África continua a ser o continente mais pobre do mundo, enfrentando sérios desafios no combate à fome e à pobreza e no plano da saúde, da paz e do ambiente, travando uma luta constante pela melhoria das condições de vida dos seus mais de 1,2 mil milhões de habitantes. A União Africana parece estar a conhecer um novo impulso em matéria de integração regional e económica, o que poderá ser um ponto de viragem para a afirmação do continente, no plano externo, e para a melhoria das condições de vida das populações, assim mantenham os decisores políticos e económicos a vontade de operacionalizar os desígnios desenvolvimentistas da União. ■

Notas

¹ NEPAD – New Partnership for Africa’s Development.

É atualmente uma agência integrada na UA que tem como grande objetivo impulsionar o desenvolvimento económico africano em diversas áreas, promovendo para tal a captação de investimento estrangeiro.

² Antiga colónia espanhola localizada a sul de Marrocos, a norte da Mauritânia e com uma pequena linha de fronteira a oeste da Argélia, cujo estatuto internacional continua por definir, opondo o movimento independentista Sahauri, Marrocos e a Argélia.

³ African Continental Free Trade Area (AfCFTA), na versão oficial em língua inglesa.



1.23 • Conjuntura internacional

GUERRAS CIVIS E OUTRAS FORMAS DE AÇÃO POLÍTICA EM ÁFRICA DESDE O FINAL DA GUERRA FRIA

Ricardo Real P. Sousa

A CONCRETIZAÇÃO DE UMA AGENDA POLÍTICA pode ser tentada de uma forma violenta ou não. A forma violenta mais recorrente são as guerras civis, em que grupos armados desafiam o Governo de um Estado. A forma não-violenta mais recorrente é a formação de partidos para concorrer a eleições. Entre estes dois extremos existem várias outras formas de ação política que podem ser realizadas por grupos não-estatais ou pelo próprio Estado na persecução de uma agenda política, por vezes com contornos violentos mas aquém de uma guerra civil. Este artigo traça um perfil deste espectro de ação política em África desde o final da Guerra Fria, identificando: que as guerras civis continuam a ser o principal desafio securitário em África; que a vaga de democratização que ocorre entre 1990 e 1995 foi essencialmente *top-down*, sem significativa pressão da sociedade civil; e que existe a emergência de outras formas de ação política não armada, em particular as demonstrações e motins, pela democratização ou com reivindicações clientelares, mas também conflitos comunitários que não têm o envolvimento direto do Estado.

Guerras civis

Uma definição geralmente utilizada para um conflito ser considerado uma guerra civil é a existência de uma incompatibilidade política entre o Governo do Estado e outros grupos, em que ambos utilizam a força das armas e que resulta em pelo menos vinte e cinco mortos em combate num determinado ano (Gleditsch *et al.*, 2002).

O debate sobre as causas das guerras civis é vasto mas existe algum consenso em torno de alguns fatores. As guerras civis são mais prováveis em países com baixo rendimento *per capita* e com fracas estruturas estatais, sendo que a existência nestes países de recursos naturais de fácil saque ou petróleo aumenta significativamente a probabilidade de conflito. Apesar de a diversidade étnica, típica nos países africanos, não ser por si só um facto decisivo, o domínio por um grupo étnico ou identitário das oportunidades políticas e económicas já constitui uma causa recorrente das guerras civis. Adicionalmente, desigualdades económicas ou outras injustiças relativas, sentidas entre grupos identitários (religiosos, étnicos, ou outros), são causas das guerras civis. Finalmente, transições da autocracia para a democracia ou ter países vizinhos que tiveram ou estão com guerras civis constituem fatores propícios ao conflito armado.

A identificação das causas dos conflitos é determinante para o estabelecimento de políticas públicas para a prevenção e gestão dos conflitos. Se por um lado as causas das guerras civis são as oportunidades para a ganância dos atores que se encontram em países pobres com um fraco Estado e onde existem recursos naturais, as intervenções pres-

critas são no sentido do fortalecimento do setor de segurança do Estado, crescimento económico ou governança dos recursos naturais. Se por outro lado as causas das guerras civis são as reivindicações dos atores, associadas a questões de injustiça relativa percebida por grupos identitários, as prescrições políticas preconizam o aumento da inclusão e a diminuição da desigualdade, através de uma distribuição mais equitativa dos bens públicos, e soluções de compromisso entre os grupos que podem incluir a partilha do poder.

“
A persistência do número de conflitos deve-se muito à sua reincidência, que ocorre em mais de metade dos países que tiveram uma guerra civil.”

Na Figura 1 podemos comparar, no período entre 1990 e 2016, em África, o número de guerras civis ativas por ano e respetivos números de mortes em combate (Gleditsch *et al.*, 2002, e Allansson *et al.*, 2017) com o número de iniciativas de mediação diplomática (DeRouen e Bercovitch, 2012) e o número de missões de paz (Mullenbach, 2013).

O sucesso da comunidade internacional na prevenção e gestão dos conflitos através de mediações e missões de paz é misto. Por um lado existe um insucesso na medida em que não diminui de uma forma permanente a sua ocorrência, agravado por uma tendência de crescimento desde 2005. Por outro lado, as missões de paz (e as da ONU em particular) têm a capacidade de diminuir a intensidade do conflito. Os picos de mortes em combate verificam-se devido a conflitos específicos na Etiópia e Somália em 1990 e 1991, em Angola em 1993, no Congo, República Democrática do Congo e Sudão em 1997 e 1998 e também na Serra Leoa e Argélia em 1998. Simultaneamente, existe um certo compromisso da comunidade internacional com estas crises na medida em que, a partir de 2002, existem na maioria dos anos mais missões de paz do que conflitos ativos. A tendência de diminuição das tentativas de mediação é explicada pelos seus elevados custos e porque, quando fracassadas, dificilmente voltam a ser tentadas para o mesmo conflito.

A persistência do número de conflitos deve-se muito à sua reincidência, que ocorre em mais de metade dos países que tiveram uma guerra civil. Em 2016, dos dezanove conflitos ativos só quatro (nos Camarões, Níger, Nigéria, Líbia e Quênia) são conflitos recentes, sendo que os restantes conflitos

ativos se iniciaram entre quatro e cinquenta e um anos antes, com períodos de inatividade na sua história. Este fator salienta a importância tanto das iniciativas de construção da paz pela comunidade internacional como da necessidade de identificação acertada das causas das guerras civis.

Outras formas de ação política

Um conjunto de outras iniciativas políticas, mais ou menos violentas, podem ser realizadas aquém dos critérios definidos para uma guerra civil.

Iremos analisar um conjunto de eventos de natureza política comparativamente com o índice médio de democracia para África entre 1990 e 2016. De acordo com a teoria da paz democrática, as sociedades democráticas têm uma cultura e mecanismos que permitem a resolução de conflitos de interesses entre grupos de uma forma não violenta, pelo que quanto maior for o índice de democracia menos guerras civis e eventos violentos seriam esperados. Para esse feito utilizamos o índice do projeto Polity IV (polity2), que classifica cada país/ano num intervalo entre +10 para muito democrático e -10 para muito autocrático.

Os eventos de desordem política e sociais identificados têm diferentes graus de violência e protagonistas e são (Salehyan *et al.*, 2012): 1 – manifestações organizadas geralmente pacíficas; 2 – manifestações espontâneas geralmente pacíficas; 3 – motins violentos organizados; 4 – motins violentos espontâneos; 5 – greve geral; 6 – greve setorial; 7 – repressão violenta pelo Governo; 8 – violência antigoverno realizada por grupos organizados com uma componente militar (inclui terrorismo); 9 – violência não-estatal realizada por grupos organizados com uma componente militar em que nenhuma parte é o Estado (inclui violência comunitária e terrorismo); 10 – violência intragovernamental entre fações armadas associadas ao Governo.

Estes eventos de ação política apresentados na Figura 2 estão depurados de eventos relacionados com as guerras civis.

Da análise da Figura 2 podemos verificar que a “vaga de democratização” que ocorre em África entre 1990 e 1995 (melhoria de 5 pontos no índice) ocorre sem uma reivindicação social e política generalizada. Este foi um processo *top-down* de pressão internacional no pós-Guerra Fria e de necessidade de relegitimação por parte dos líderes políticos africanos. A partir de 1998 existe uma tendência de democratização (melhoria de 3,5 pontos no índice até 2016), mas não parece significativamente relacionada com o número de eventos políticos e sociais. Eventos do tipo 1, 2, 5 ou 6 poderiam ser considerados expressões da sociedade civil pela democracia “não discriminatória”, mas tal como apontado por Oliveira (2009)

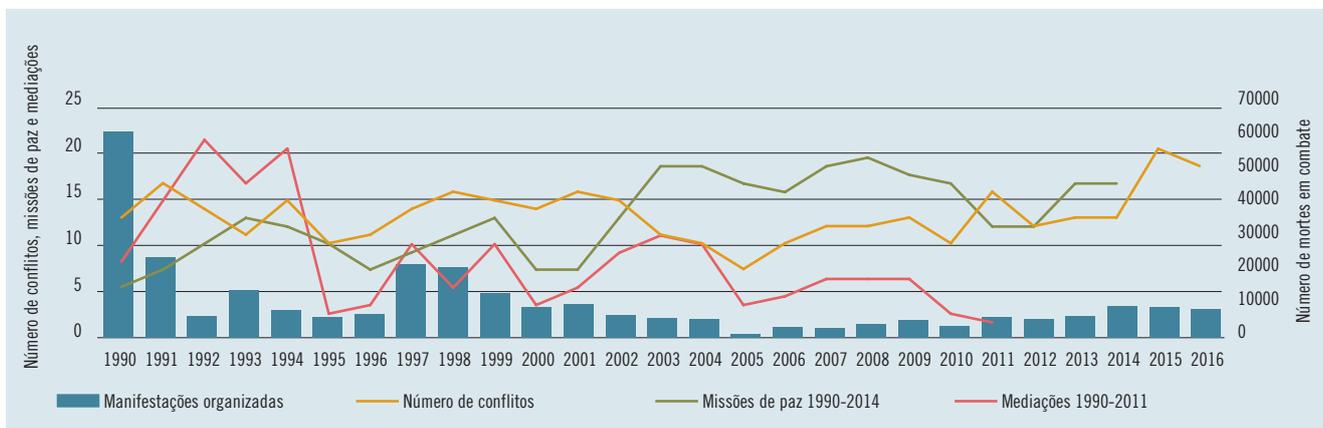


Figura 1 – Guerras civis, missões de paz e mediações. África, 1990-2016

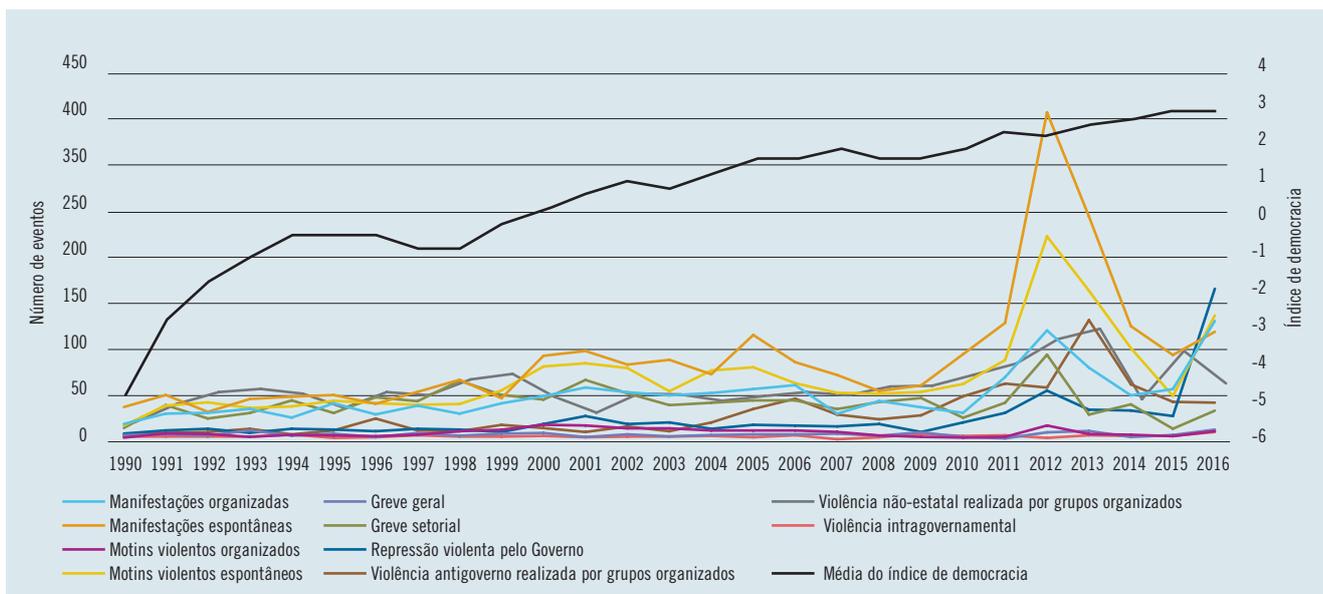


Figura 2 – Índice de democracia e eventos de ação política. África, 1990-2016

podem também ser reivindicações de grupos no sentido de serem abrangidos pelas redes clientelares do Estado.

Esta possível dualidade de intenções na ação política poderá ser verificada nos dois tipos mais recorrentes de eventos: as manifestações espontâneas geralmente pacíficas e os motins violentos espontâneos (tipo 2 e 4 respetivamente). Estes eventos são realizados contra o Governo e têm um pico de ocorrências em 2012 e 2013 relacionado com a “Primavera Árabe” em países como a Tunísia, o Egito e a Líbia, num processo relacionado, pelo menos em parte, com uma tentativa de democratização. Mas olhando para todo o período em análise, estes dois tipos de eventos também ocorrem significativamente em países democráticos como o Quênia, a Nigéria e a África do Sul, podendo, nestes casos, ser interpretados como reivindicações clientelares.

O terceiro tipo de evento que se destaca é a violência não-estatal por grupos organizados (tipo 9). Este tipo de evento é também designado de violência comunitária e é realizado por grupos identitários (étnicos, religiosos ou outros) um pouco por todo o continente africano. No entanto, é mais recorrente em alguns países e associado a questões específicas, nomeadamente: a processos de transição democrática, na África do Sul entre 1990

e 1994 e na Nigéria após o período de transição democrática iniciado em 1999; entre populações autóctones e residentes recentes, na República Democrática do Congo nas regiões leste do Kivu ou no estado do Plateau na Nigéria; ao gado, pastagens e água no Quênia; em consequência do colapso do Estado na Somália em 1991; ou na forma de violência pós-eleitoral, como por exemplo no Quênia em 2007. Desde 2011 que este tipo de conflito tem sido mais frequente do que as guerras civis, apesar de ter um significativo menor número de fatalidades.

Podendo existir uma relação entre eventos de desordem política e social e guerras civis, é difícil identificar um processo de escalada de conflito. Os tipos de ação política associados à contestação ao Estado (todos os tipos apresentados com exceção do 9) não têm de conduzir a uma guerra civil. Efetivamente, as guerras civis, pela sua natureza, organização e meios necessários, constituem uma alteração qualitativa da ação política. No entanto, períodos de guerra civil são propícios aos conflitos entre indivíduos e grupos não-estatais, que se aproveitam do colapso da lei e da ordem para promover as suas próprias agendas, distintas das questões associadas à guerra civil.

Finalmente, comparando as duas figuras, o progressivo aumento do índice de democracia em

África não se tem traduzido numa diminuição do número de guerras civis. Apesar de aparentemente estas duas tendências parecerem contradizer a teoria da paz democrática, podem também ser explicadas pelo facto de que é nos períodos de transição da autocracia para a democracia que o Estado está mais suscetível de ser desafiado militarmente. ■

Referências

Allansson, Marie, Erik Melander & Lotta Themnér (2017), “Organized violence”, 1989-2016. *Journal of Peace Research* 54 (4).
 DeRouen, Karl, e Jacob Bercovitch. 2012. “Trends in Civil War Mediation”. In *Peace and Conflict 2012*, Joseph Hewitt e Jonathan Wilkenfeld, eds. Birger Heldt, editor convidado. Boulder, CO: Paradigm Publishing.
 Gleditsch, Nils Petter, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg, e Håvard Strand (2002) “Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset”. *Journal of Peace Research* 39 (5).
 Oliveira, Ricardo Soares de (2009), “África desde o fim da Guerra Fria”. *Relações Internacionais*. Dezembro (24): 93-114.
 Mullenbach, Mark J (2013), “Third-Party Peacekeeping in Intrastate Disputes”, 1946-2012: A New Data Set”. *The Midsouth Political Science Review*, Volume 14 (dezembro), pp. 103-133.
 POLITY IV PROJECT: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013 (2014) por Monty G. Marshall, Ted R. Gurr, Keith Jagers.
 Salehyan, Idean, Cullen S. Hendrix, Jesse Hamner, Christina Case, Christopher Lineberger, Emily Stull, e Jennifer Williams. “Social conflict in Africa: A new database”. *International Interactions* 38, N.º 4 (2012): 503-511.



1.24 • Conjuntura internacional

A FAIXA E ROTA E O CARÁTER CÍCLICO DA HISTÓRIA

Paulo Duarte

CONHECIDA EM PORTUGUÊS de Portugal por Faixa e Rota, a Nova Rota da Seda chinesa começou por se chamar One Belt One Road, para assumir posteriormente a designação de Belt and Road Initiative. Um plano multifacetado que a China concebe para combater os Three Evils (terrorismo, separatismo e extremismo) e desenvolver o *landlocked* Xinjiang, O Corredor Económico China-Paquistão (CECP) satisfaz simultaneamente dois grandes objetivos. Por um lado, visa ligar ininterruptamente o remoto Xinjiang ao oceano Índico, evitando Malaca (ou seja, o omnipresente receio de um bloqueio marítimo, do qual, contudo, a China nunca foi alvo até ao presente). As poupanças em termos de distância são consideráveis: o CECP tem um comprimento de cerca de 3 mil quilómetros, enquanto a rota convencional entre o Médio Oriente e os portos chineses tem um comprimento de cerca de 13 mil quilómetros. Por outro lado, o CECP vem estimular a criação de uma série de núcleos (como Kashgar e Gwadar), ao mesmo tempo que ambiciona promover laços mais robustos entre o Xinjiang e os países vizinhos, suscetíveis de sublimar tensões em benefício do comércio (Duarte, 2017a).

Outra grande alavanca da Faixa e Rota é a indústria da construção na China, precisamente o grande motor do crescimento da economia do país nas últimas décadas (se excluirmos a fase menos positiva que esta atravessa atualmente). A sobrecapacidade que o mercado doméstico chinês acusa ao nível da construção motiva a China a um *going abroad*, na expectativa de empregar empresas e trabalhadores chineses. Em jogo estão projetos que vão desde a tradicional construção, melhoria e/ou ampliação de infraestruturas marítimas, rodoviárias e aeroportuárias até empreendimentos de envergadura, como o da inauguração da primeira linha totalmente eletrificada em África, que liga a capital da Etiópia (Adis Abeba) ao porto da Cidade de Djibouti (BBC News, 2016).

Também é possível realçar a notável ambição de a médio/longo prazo ligar, por via férrea de alta velocidade, Londres a Pequim em 48h, bem como a China à América do Norte através da construção de um túnel subaquático no estreito de Bering (com cerca de 200 quilómetros) e, inclusive, a costa do Peru à costa do Brasil, ligando o Pacífico ao Atlântico (Lanjian e Wei, 2015). Estes empreendimentos, alguns mera especulação por ora, devem ser vistos numa perspectiva de anos, décadas, gerações. Eles refletem a essência estratégica do planeamento chinês: a China projeta quase sempre a longo prazo.

Naturalmente que, a serem concretizados, todos estes projetos operarão, subtil e gradualmente, uma *revolução* extraordinária ao nível da integração regional e mundial. Se, no passado, todos os

caminhos levavam a Roma, na *Pax Sinica* todos os caminhos conduzirão à China (Duarte, 2017b). A reemergência do outrora Império do Meio pressupõe uma ligação ininterrupta a mercados e recursos. Numa palavra, a Faixa e Rota chinesa é *conetividade*. Neste sentido, e porque a China percebe o que os Estados Unidos (EUA) compreenderam há várias décadas – curiosamente a doutrina naval chinesa inspira-se nas teses do americano Alfred Mahan –, a primeira base naval chinesa no estrangeiro (Djibouti) ou o Colar de Pérolas no Índico refletem a necessidade de uma marinha mercante ser amparada quer por uma marinha de guerra, quer por pontos de apoio ao longo do oceano (Holmes, 2016).

Um outro fator que está na origem da Faixa e

“
Um grande projeto, como é da Faixa e Rota, necessita de uma moeda própria, libertando-se da zona de influência do dólar.
”

Rota é a questão energética. Até 1993, a China foi um grande exportador de petróleo. Porém, a partir de então, a produção interna não mais conseguiu acompanhar a crescente procura doméstica. Promovendo o *going abroad*, o Governo tem incentivado as suas National Oil Companies a adquirir o máximo possível de campos petrolíferos, *equity oil*, ou a promover *joint ventures* com vista à exploração de petróleo. No entanto, como a China chegou relativamente tarde ao mercado petrolífero internacional, numa altura em que os campos de petróleo mais profícuos haviam sido adquiridos por empresas ocidentais, os chineses ficaram com as jazidas mais remotas e menos interessantes. É neste contexto que surge a viragem para os chamados Estados-pária como o Sudão ou a Líbia, onde os chineses ficam em situação de (praticamente) monopólio, já que, fruto das sanções diplomáticas impostas pelo Ocidente a estes países, as companhias petrolíferas ocidentais não podem, conseqüentemente, negociar com tais produtores. No âmbito da Faixa e Rota, a China tem prosseguido a sua política de diversificação energética, já que no futuro o país vai continuar a importar cada vez mais petróleo. Com efeito, o fim da *política do filho único*, juntamente com a emergência de uma classe média (superior, em número, a toda a população dos EUA) que compra mais automóveis e viaja mais em transportes aéreos, vem complicar a equação energética. Esta

é, ainda, agravada pela crescente tendência de urbanização, já que um cidadão consome mais energia do que um habitante rural (Qiang e Chenghao, 2015).

A Faixa e Rota pressupõe igualmente um *going abroad* no que respeita à aquisição maciça de latifúndios, sobretudo em África, Ásia e América Latina. Em causa está a necessidade de garantir não só o acesso aos recursos energéticos, mas também a alimentos. Note-se que a China possui um quinto da população mundial, embora apenas sete por cento de terra arável.

O meio ambiente paga hoje uma pesada fatura, fruto do lema de que o desenvolvimento económico não poderia estar refém da proteção ambiental. Embora hoje os responsáveis chineses procurem ativamente inverter o paradigma, a verdade é que quinze das vinte cidades mais poluídas do mundo se situam na China. Acresce que cerca de 28 mil rios desapareceram nos últimos vinte anos e um quarto da população bebe água contaminada diariamente na China (Jacobson, 2015).

Breves notas, agora, sobre os fatores políticos e culturais (o *soft power*) inerentes à Faixa e Rota. A idealização da *Comunidade de destino comum* é, de acordo com Nicolas (2017), uma espécie de *vinho velho em garrafas novas*, com o objetivo de garantir a manutenção de um regime cada vez mais contestado. É este o entendimento de Pei (2015), segundo o qual se outrora o partido havia sido um timoneiro legítimo e respeitado, perdeu, contudo, a sua função mobilizadora, estando reduzido hoje a um grupo parasitário que divide mais do que une os vários setores da população. Percebendo essa fragilidade, resta ao partido sublimar o descontentamento interno, fomentando ideais nobres como a corrida ao Espaço, os Jogos Olímpicos e, recentemente, a Faixa e Rota. Esta

Países	Área Total (1000 ha)		
	2000-2011	2012-2016	2000-2016
Malásia	2803	934	3737
Estados Unidos	3112	203	3315
Reino Unido	1416	422	1838
Singapura	967	712	1679
Arábia Saudita	1414	24	1438
Países Baixos	1000	264	1264
Índia	1140	105	1245
Hong Kong	1082	-	1082
China	709	296	1005
Argentina	602	142	744
Chipre	-	445	445
Ihas Virgens	-	204	204
França	-	195	195
África do Sul	-	191	191

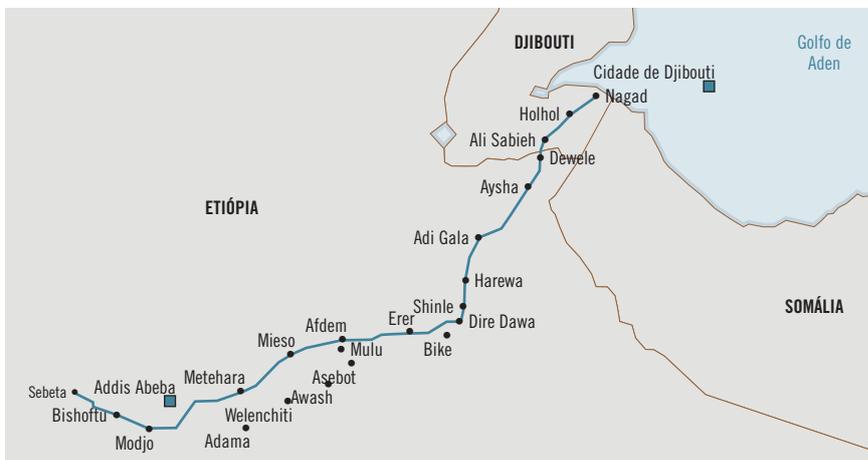
Os principais países investidores em latifúndios entre 2000-2016

Fonte: Adaptado de Land Matrix: Analytical Report II, 2016.



O Corredor Económico China-Paquistão

Fonte: http://www.bjreview.com/Business/201705/t20170505_800095487.html



A primeira ferrovia elétrica em África

Fonte: <https://wp.nyu.edu/gallatin-global/category/africa-house-fellowship/>

visa devolver aos chineses o passado glorioso em que assentava a antiga Rota da Seda, um comércio *win win* e pacífico que o Império do Meio realizava com os restantes povos e civilizações. O *soft power* (a China é um ator tardio a este respeito) presente no *slogan* da *Comunidade de destino comum* é um instrumento habilmente utilizado pelo Partido, que percebe as vantagens de explorar a nostalgia, pragmatismo e recalçamento das humilhações infligidas pelo Ocidente à China.

Ligado aos aspetos políticos e económicos, surge a questão da diplomacia e instituições. A China tem procurado um maior reconhecimento para a sua moeda, o *renminbi*, em vários *fora* internacionais. Ao mesmo tempo, à exceção das Nações Unidas, Pequim sempre privilegiou o tratamento bilateral das grandes questões internacionais. Ainda hoje, em matéria de alegada *soberania* (como é o caso, na ótica chinesa, do mar da China meridional), o recurso ao multilateralismo é impensável. Tal não impede que a China reclame uma voz mais possante nos vários *fora*. Um multilateralismo com *características chinesas* tem vindo a gerar instituições nas quais a China assume um papel preponderante. São exemplo disso a Organização de Cooperação de Xangai ou, mais recentemente, o Banco Asiático de Investimento de Infraestrutura (BAII). O BAII é uma iniciativa multilateral chinesa que colheu uma extraordinária aceitação por parte de vários Estados-membros da União Europeia que, perante a clara oposição do tradicional parceiro EUA e a ausência de qualquer orientação/diretiva de Bruxelas, decidiram, por si próprios, não ficar indiferentes à proposta chinesa. Dito isto, e porque um grande projeto, como é o da Faixa e Rota, necessita de uma moeda própria, libertando-se da zona de influência do dólar, como preconiza Kyngé (2015), é expectável que a longo prazo o *renminbi* conquiste um maior estatuto internacional.

Considerações finais

Seria utópico que uma potência que moderniza as suas forças armadas, procura recuperar a sua economia, apostar no *soft power* para *corrigir* percepções e incutir o *Sonho Chinês*, não tenha um papel mais importante na condução dos assuntos mundiais. Perante uma história que Ken-

nedý (1989) estima ser cíclica, em que nenhum poder ou império permanece no auge *ad aeternum*, e num contexto de declínio *relativo* da superpotência EUA, autores como Fishman (2005) não duvidam da capacidade de a China poder vir a substituir os EUA no firmamento do poder mundial. A questão não se centra no *se*, mas no *quando* é que tal ocorrerá e que tipo de poder será a China. Uma potência do *status quo* ou revisionista? A *Faixa e Rota* pode bem ser a alavanca da substituição gradual da *Pax Americana* pela *Pax Sinica*. A base no Djibouti, a reivindicação da esmagadora maioria do mar da China meridional, a primeira lei antiterrorista chinesa que (desde dezembro de 2015) permite ao Exército Popular de Libertação intervir em condições especiais no estrangeiro para proteger os interesses e vidas de chineses, podem ser o início de um *revisionismo com características chinesas*. Ou talvez não, já que se a história for de facto cíclica, não haverá afinal nada de novo naquilo que a China está a fazer, porque outros já procederam de forma igual ou semelhante no passado. ■

Referências

- BBC News (2016). "Ethiopia-Djibouti electric railway line opens". October 5.
- Duarte, Paulo (2017a). *A Faixa e Rota chinesa: a convergência entre Terra e Mar*. Lisboa: Instituto Internacional de Macau.
- Duarte, Paulo (2017b). *Pax Sinica*. Lisboa: Chiado Editora.
- Fishman, T. (2005). *China, Inc.: How the Rise of the Next Superpower Challenges America and the World*. New York: Scribner.
- Holmes, J. (2016). "China's 'String of Pearls': Naval Rivalry or Entente in the Indian Ocean?". Pakistan Defence, March 1.
- Jacobson, L. (2015). "15 of 20 most polluted cities in world are in India, China, says Jim Webb". Polifact, October 15.
- Kennedy, P. (1989). *Naissance et Déclin des Grandes Puissances*. Paris: Éditions Payot.
- Kyngé, J. (2015). "China renminbi goal needs open markets". *The Financial Times*, July 29.
- Lanjian, C. et Wei, Z. (2015). "China OBOR in Perspective of High-speed Railway (HSR) – Research on OBOR Economic Expansion Strategy of China". *Advances in Economics and Business*, 3(8): 303-321.
- Nicolas, F. (2017). "The Economics of OBOR: Putting Chinese Interests First". In Ekman *et al.* (2017). "Three Years of China's New Silk Roads: From Words to (Re)action?" *Études de l'Ifr*, February.
- Pei, M. (2015). "The Twilight of Communist Party Rule in China". *The American Interest*, November 12.
- Qiang, L. & Chenghao, N. (2015). "Transitioning Urbanization, Energy, and Economic Growth in China". *Cornerstone – The Official Journal of the World Coal Industry*.

1.25 • Conjuntura internacional

PORTUGAL NA FAIXA E ROTA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Paulo Duarte

O ANO 2017 FOI IMPORTANTE na cooperação entre a China e os países de língua oficial portuguesa. Por um lado, as trocas comerciais entre ambos superaram a barreira dos 100 000 milhões de dólares após dois anos de quebra. Por outro, deve ser sublinhado o passo notável que foi dado a 27 de novembro de 2017, em Pequim, onde estiveram representados os vários países de língua portuguesa (bem como a Região Administrativa Especial de Macau), numa cerimónia de alto nível que culminou com o lançamento do Centro de Estudos Chinês dos Países de Língua Portuguesa (*Jornal Tribuna de Macau*, 2017; Xinhua, 2017). O episódio é extraordinariamente positivo, aos níveis simbólico e prático, na medida em que a China reconhece, assim, o carácter promissor dos mercados lusófonos. Embora já muito se tenha escrito em Portugal e nos restantes países de língua oficial portuguesa sobre a promoção da lusofonia, falta, contudo, integrá-la na janela de oportunidades que a Faixa e Rota chinesa pode oferecer aos países e regiões (Macau, por exemplo) falantes do português. A língua portuguesa – a quinta mais falada do mundo – assume uma relevância incontornável no contexto da Faixa e Rota. Fruto da minha deslocação, em dezembro de 2017, a Hangzhou (no leste da China), onde troquei impressões com docentes que ensinam português em várias universidades chinesas (como a Universidade de Estudos Internacionais de Zhejiang), fiquei a saber que cerca de 2500 estudantes aprendem hoje, na China, a língua de Camões. A procura de tradutores especializados em português e mandarim tem vindo a crescer, fruto da necessidade de a China chegar a mercados em expansão, como é o caso do Brasil, ou de preservar os já existentes, como Portugal e os países africanos de língua oficial portuguesa.

O caso de Portugal

A China é, atualmente, um grande investidor em Portugal (o terceiro parceiro da China no universo dos países de língua portuguesa), em setores diversos, que vão desde a energia e a saúde ao ramo dos seguros. O voo direto Pequim-Lisboa, operacional desde 26 de julho de 2017, tem hoje um impacto positivo na economia portuguesa.

O turismo

Segundo a delegada do Turismo de Portugal na China, Inês Garrett, os chineses mostram cada vez mais curiosidade em conhecer Portugal, preferem viajar em grupo, acompanhados por guia local que fale o mandarim, e situam-se na faixa etária entre os 30 e os 50 e poucos anos (Renascença, 2017). Dados mais recentes confirmam a relação de *causa-efeito* entre o voo direto Pequim-Lisboa e o aumento de turistas chineses em Portugal. Em

2017 os turistas chineses foram responsáveis por 415 882 dormidas em Portugal, um crescimento de 35,6%, o que representa mais 109 240 noites do que em 2016 (*Diário de Notícias*, 2018a). Mas, tão ou mais interessante é a inversão do paradigma: hoje, o turista que mais gasta em Portugal já não é o norte-americano (506 euros) nem o angolano (252 euros), mas o chinês, despendendo cerca de 642 euros por dia em Portugal, segundo a mesma fonte. Tal deve-se, naturalmente, à emergência da classe média chinesa, superior em número a toda a população dos Estados Unidos, e que *pode* (contrariamente às restrições impostas, no passado, pelo regime comunista chinês) e quer, cada vez mais, conhecer novos destinos. Perante tal cenário, faz sentido reforçar, igualmente, a promoção turística dos Açores e Madeira, ambos dotados de aeroportos (fundamentalmente o da Lajes e o do Funchal, dito Aeroporto Internacional Cristiano Ronaldo) capazes de receber, à semelhança de Lisboa, voos diretos provenientes da China.

“
A Faixa e Rota é, literalmente, um projeto de extremos. A ligação terrestre do Extremo Oriente ao Extremo Ocidente, onde a terra acaba e o mar começa, pode trazer *momentum* a Portugal.”

O porto de Sines

Além do turismo, que beneficia hoje de uma logística aérea *non-stop*, Portugal pode maximizar ganhos noutras áreas. É o caso do porto marítimo de Sines, suscetível de desempenhar um papel notável na Rota da Seda Marítima do Século XXI.

Desde finais de junho de 2016 que a conclusão dos trabalhos de alargamento do Canal do Panamá veio permitir a ligação transoceânica entre o Atlântico e o Pacífico a navios com o dobro da capacidade máxima anterior, podendo estes medir até 40 metros de largura e 366 metros de comprimento. Este facto torna possível que muitos navios, que antes do término da expansão do Canal do Panamá se viam obrigados a cruzar o Suez (com maior tempo de expedição e custos), beneficiem hoje de uma navegação mais curta e económica até aos portos europeus (*Diário Imobiliário*, 2016). É neste contexto propício ao redesenhar de novas rotas e serviços que Sines, enquanto porta atlântica da Europa (Figura 1), pode desempenhar um papel mais relevante no futuro, sob o impulso chinês da Rota da Seda Marítima do Século XXI.

À localização estratégica de Sines – no cruzamento das principais rotas marítimas internacionais – acrescem outros fatores igualmente apelativos. Saliente-se o facto de este ser um porto de águas profundas, compatível com o calado dos maiores navios de carga do mundo. Por outro lado, a ausência de restrições de canal e barra, bem como de necessidade de dragagem, juntamente com a existência de fundeadouros dentro da área portuária e de terminais próprios para operações envolvendo qualquer tipo de cargas, explicam que Sines possa vir a ser o porto de entrada e saída e de redistribuição das cargas europeias (Pinto, 2010). Apesar de não possuir aquilo a que se chama um *binterland* comparável ao de Roterdão, Sines é um porto europeu e mundial de referência, amparado por *canais secos*, rodovias e ferrovias, que permitem o trânsito de mercadorias ao nível doméstico e internacional (Figura 2).

No âmbito da Faixa e Rota, Sines poderá vir a beneficiar a médio/longo prazo da eventual extensão daquela que é, atualmente, a linha férrea mais comprida do mundo (superando,



Figura 1 – Sines na intersecção das principais rotas marítimas internacionais

Fonte: Administração dos Portos de Sines e do Algarve, 2016.

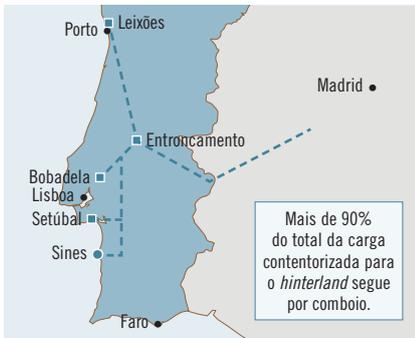


Figura 2 – O transporte de contentores por via-ferrea de/para Sines

Fonte: Administração dos Portos de Sines e do Algarve, 2016.



Figura 4 – O Corredor Internacional Sul

Fonte: www.infraestruturasdeportugal.pt/cis_l_este_elf-elf.pdf

inclusive, a extensão do Transiberiano) e que liga Yiwu, a cerca de 300 km de Xangai, a Madrid (Figura 3). Se, no futuro, em vez de Madrid (que não dispõe de portos marítimos), Sines for literalmente o fim da linha férrea, como previsto no Corredor Internacional Sul (Figura 4), então é expectável que Portugal assumira uma posição de vanguarda na Faixa e Rota chinesa (Diário de Notícias, 2018b). A partir de Sines, os contentores de mercadorias provenientes da China, por via férrea, poderão seguir viagem, por mar, até às Américas. Ou o inverso. Ou seja, a Sines podem, igualmente, chegar por navio mercadorias que serão depois expedidas por comboio ao longo do Corredor Internacional Sul até Madrid, a partir de onde prosseguirão quer rumo ao *hinterland* europeu, quer, eventualmente, até Yiwu. Destarte, teremos o porto de Sines a ocupar um lugar estratégico na convergência entre o eixo terrestre eurasiático e a componente marítima, que constituem a Faixa e Rota (Figura 5).

Num contexto de competição face a outros portos ibéricos e do Norte de África, cabe ao Governo português o esforço de identificar mais-valias que justifiquem a preferência dos *players* por Sines, em detrimento de outros portos. Por muito interessante que seja, a posição geoestratégica não é, por si só, determinante na opção das grandes empresas e investidores internacionais. Por conseguinte, importa que Sines *acrescente valor* às mercadorias, permitindo a conversão de *produtos inacabados* (provenientes, entre outros, do Oriente) em *produtos acabados* em solo português-europeu, com comissões para Portugal e baixos custos de processamento aos investidores. Uma vez alcançado este objetivo, Portugal estará em condições de rentabilizar uma outra infraestrutura, o Aeroporto Internacional



Figura 3 – A linha férrea Yiwu-Madrid

Fonte: www.independent.co.uk/news/world/europe/china-to-spain-cargo-train-successful-first-16156-mile-round-trip-on-worlds-longest-railway-brings-10067895.html



Figura 5 – Sines na convergência estratégica terra-mar da Faixa e Rota chinesa

Fonte: Elaborado pelo autor

de Beja, atualmente subaproveitado. A cerca de 100 km deste equipamento, a plataforma multimodal de rodovias e ferrovias que serve o porto de Sines poderia ver operacional a componente que lhe falta: o transporte aéreo, sobretudo para mercadorias perecíveis e/ou sensíveis à humidade e que não podem, portanto, esperar demasiado nos portos. Em Beja, existem condições para a aterragem da maior aeronave (de carga) do mundo, o *Antonov An-225 Mriya*, algo que vem reforçar o potencial logístico multimodal de Sines.

Considerações finais e prospetiva

A Faixa e Rota comporta simultaneamente grandes desafios e oportunidades para Portugal. Desafios não só logísticos (estes últimos, mera questão de tempo porque os engenheiros e a tecnologia estão capacitados para tal), mas, igualmente, geoeconómicos e geopolíticos. Está em causa uma *revolução* silenciosa: o redesenhar das rotas internacionais do comércio terrestre e marítimo, o reformular dos padrões de integração à escala regional e global. Processar e concluir em Sines, algures no futuro, os produtos inacabados provenientes, por mar e terra, do Oriente, pode implicar ganhos para Portugal mas, ao mesmo tempo, uma situação imprevisível para a economia europeia. Ao finalizar, quiçá um dia, produtos do Oriente, dando-lhes uma marca e/ou rótulo português, Portugal poderá estar a contribuir para a melhoria da sua economia, e, paradoxalmente, para o arruinar da competitividade (já abalada) dos produtos europeus. Ou, talvez, o cenário seja marcado por uma complementaridade saudável, ao invés de imbuído em contornos negativos. A Faixa e Rota é, literalmente, um projeto de extremos. A ligação terrestre do Extremo Oriente ao Extremo Ocidente, onde a terra acaba e o mar começa, pode trazer *momentum* a Portugal. ■

Referências

- Diário Imobiliário (2016). Disponível em <http://www.diarioimobiliario.pt/Actualidade/Internacional/Alargamento-do-Canal-do-Panama-beneficia-Porto-de-Sines>
- Diário de Notícias (2018a). Disponível em <https://www.dn.pt/dinheiro/interior/novo-voo-direto-ajudou-a-trazer-mais-74-mil-chineses-a-portugal-9133124.html>
- Diário de Notícias (2018b). Disponível em <https://www.dn.pt/portugal/interior/mariano-rajoy-considera-excelentes-noticias-investimento-ferroviario-de-portugal-9162971.html>
- Jornal Tribuna de Macau (2017). Disponível em <https://jtm.com.mo/opiniao/iim-co-organizou-importante-conferencia-em-pequim/>
- Pinto, L. (2010). Disponível em <https://www.publico.pt/2010/11/14/jornal/comercio-do-extremo-oriente-coloca-sines-na-confluencia-das-rotas-dos-canais-do-suez-e-do-panama-20616504>
- Renascença (2017). Disponível em <http://rr.sapo.pt/noticia/99141/turismo-chineses-mostram-cada-vez-mais-curiosidade-por-portugal>
- Xinhua (2017). Disponível em http://portuguese.xinhuanet.com/2017-11/28/c_136782826.htm



1.26 • Conjuntura internacional

GEOECONOMIA NO MAR DO SUL DA CHINA

Leonel Miranda

COM PRAGMATISMO E VISÃO ESTRATÉGICA, a República Popular da China (RPC) vem pautando o seu comportamento na cena internacional com recurso a instrumentos de *soft power*, como a geopolítica e a geoeconomia. A RPC está confortável com as alianças políticas e com as parcerias económicas que vem construindo em todos os continentes. As situações do Tibete e do Xinjiang, aparentemente, estão controladas, embora estejam longe de estar resolvidas. A China mantém a questão de Taiwan em “fermentação lenta”, até ser resolvida sem perda de face por qualquer das partes e está hoje muito focada na consolidação da cooperação com os países do seu arco fronteiriço, procurando, assim, construir um grande espaço de influência política e segurança económica e militar.

É nesta perspectiva que deve ser entendido o cada vez maior empenho de Pequim no reforço da Organização de Cooperação de Xangai, que resultou numa iniciativa da RPC, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão com vista à delimitação de fronteiras comuns, a que se juntou, em 2001, o Uzbequistão, e da qual são também hoje membros países tão importantes como a Índia e o Paquistão, sendo a Turquia (um Estado-membro da NATO) e o Irão candidatos à adesão. A segurança e a integração económica são os principais objetivos da organização¹.

Neste caminhar de vários sentidos, que dão corpo à estratégia de ambição chinesa, não se pode omitir a importância para a RPC do que está a acontecer na Península Coreana com as negociações entre as duas Coreias e o encontro entre Donald Trump e Kim Jong-Un, o que, em ambos os casos, não seria possível acontecer sem o apoio da China, a qual, em termos económicos e mesmo políticos, terá muitos benefícios a registar com a provável redução das sanções económicas impostas ao regime coreano pelos EUA e por outros parceiros comerciais.

Desenha-se, assim, cada vez mais um espaço de forte influência chinesa que as autoridades de Pequim querem consolidar e ambicionam mesmo ampliar, como resulta do projecto da Nova Rota da Seda – *One Road, One Belt* – que, se realizado na dimensão anunciada, possibilitará uma crescente integração económica entre a Ásia e a Europa e representará um exercício de geoeconomia de elevado interesse político², só comparável com as iniciativas de Barack Obama quando lançou as parcerias Transatlântico e Transpácífico³. No mesmo exercício de construção de uma grande área de cooperação económica transcontinental deve ser entendida a aproximação entre a RPC, o Brasil e a África do Sul, que, com a Índia e a Rússia, formam o grupo dos BRICS⁴. No momento em que este grupo actuar colectivamente será um bloco

poderoso a nível internacional.

Tendo aderido ao multilateralismo em 2005 pela voz de Hu Jintao, na Assembleia-Geral das Nações Unidas, e reconhecido os benefícios da globalização para o comércio internacional por intermédio de Xi Jinping, na reunião de 2017 do World Economic Forum em Davos, a China, no que alguns vêem ser um desafio às instituições criadas em Bretton Woods, tem nos últimos anos estado envolvida na criação e desenvolvimento de instituições financeiras especializadas e de vocação universal, como o New Development Bank e o Asian Infrastructure Investment Bank e dá cada vez mais sinais de que política e ideologicamente está preparada para competir no sistema internacional de economia liberal construído nos últimos dois séculos e meio pelos países ocidentais. A mesma leitura tem de ser feita nos sinais que também vai dando de ambicionar a liderança de qualquer das instituições de “governo mundial”, como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial, de cujas políticas e funcionamento é muito crítica, no que é acompanhada por outros países das chamadas economias emergentes.

“
 (...) a China está empenhada em consolidar uma estratégia geoeconómica centrada em projectos estruturantes para a região, como linhas de caminho-de-ferro ou centrais de energia nuclear.”

O espaço crítico desta estratégia é a região Ásia/Pacífico e, principalmente, o Sudeste Asiático. No primeiro caso, devido à forte influência e interesses dos Estados Unidos da América (EUA) em países como a Coreia do Sul, o Japão e as Filipinas, onde têm importantes bases militares e elevados interesses estratégicos e, no segundo, devido à desconfiança dos países da orla do mar do Sul da China relativamente ao que classificam como projectos expansionistas da RPC para impor a sua soberania sobre a quase totalidade dos cerca de 3,5 milhões de quilómetros quadrados que o delimitam. A área considerada como território soberano pela China está sinalizada pela famosa linha dos nove traços, que eram onze quando, em 1948, o Governo do Kuomintang publicou um mapa com a cartografia da região. Esta geometria alterou-se ainda sob o colonialismo francês na Indochina,

em 1953, no momento em que Zhou Enlai, então primeiro-ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros, decidiu eliminar dois dos traços iniciais, o que se traduziu na renúncia da RPC à soberania sobre o golfo de Tonkin.

Esta situação também é motivo de conflito com os EUA, que vêem aí uma tentativa da RPC para criar limitações de navegação na região, o que levou já a um confronto armado com o Vietname e motivou uma queixa das Filipinas, em 2013, perante o Tribunal Internacional sobre os Direitos do Mar contra a RPC. A China tratou este processo com displicência, afirmando não ser competência daquele Tribunal questões de soberania. Indiferente à posição chinesa, o Tribunal arbitral, constituído nos termos da Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar de 1982 – para o qual a RPC não nomeou representantes –, apreciou a questão e decidiu que a China não tem base legal para reivindicar direitos históricos dentro da linha dos nove traços, “pois não há evidência de que historicamente tenha exercido controlo exclusivo sobre as águas ou recursos ali existentes”. As diferentes variáveis desta estratégia geopolítica transpõem para a acção prática a ambição chinesa de aceder ao estatuto de superpotência, para o que é importante o domínio do mar do Sul da China. Este espaço, além de garantir a instalação e o funcionamento de toda uma estrutura de defesa militar, paramilitar e electrónica que protege em primeira linha o sofisticado complexo aeronaval e de comunicações da ilha de Hainão, garante também o acesso aos vastos recursos minerais e de pesca ali existentes e que têm vindo a ser valorizados com a possibilidade da produção de gás a partir do hidrato de metano, um mineral abundante na área. Ainda, e como parte deste percurso mas também como meio para garantir a sustentabilidade do modelo de “economia socialista de mercado”, a China desenvolveu uma estratégia de criação de redes de influência política e de interdependências económicas e financeiras, que lhe permitem o acesso às fontes de fornecimento de matérias-primas, aos mercados e ao saber⁵.

Convém aqui referir que, a par da segurança militar, os grandes problemas da região e também da China são hoje a segurança humana, na sua dimensão alimentar, energética e ambiental, cuja solução depende, em boa parte, do entendimento que vier a ser encontrado para a gestão dos recursos existentes no mar do Sul da China.

É no contexto deste ecossistema político, económico e financeiro que a RPC vem, desde há décadas, ocupando os espaços deixados vazios pelo colonialismo ocidental no Sudeste Asiático (e mais recentemente em África), desenvolvendo na região uma estratégia geoeconómica

de envolvimento étnico que, apoiada nas redes de comércio e investimento dos milhões de chineses da diáspora, tem conduzido à criação de um ambiente que favorece as pretensões chinesas no mar do Sul da China. Perante este poder multidimensional e omnipresente em todos os países da região (nem sempre bem aceite pelas populações indígenas), compreende-se melhor porque a China prefere negociações bilaterais acerca do conflito que ali mantém com os países ribeirinhos, nomeadamente Vietname, Filipinas, Malásia, Brunei e Indonésia, e não multilaterais no âmbito da ASEAN⁶, como defendem estes países.

Desta estratégia sinocêntrica faz parte a competição com o Japão, que sendo uma potência regional é também, desde há muito, um influente parceiro económico dos países do Sudeste Asiático. Esta situação dificulta, mas não anula, a ambição chinesa de criar, a partir da província de Yunnan e da Região Autónoma de Guangxi, na fronteira com Myanmar e o Vietname, uma região pan-asiática de grande integração económica que inclua todo o Sudeste Asiático, para o que é necessária uma presença muito forte das empresas chinesas na economia regional e uma elevada participação de capitais chineses no financiamento dos programas de desenvolvimento.

Como lastro financeiro para esta estratégia estão as reservas da China em moeda estrangeira no montante de 3161,5 biliões de dólares americanos (USD) (Março 2018), e um fundo soberano (*China Investment Corporation*), com activos que, em Outubro de 2017, atingiam 900 000 milhões de USD. Estes números são símbolos de uma soberania financeira que tem expressão política no montante da dívida americana detida pela China, que no início deste ano era de 1,17 biliões de USD, bem como num cada vez maior volume de investimento directo estrangeiro chinês em diferentes países.

Movendo-se no quadro de valores da filosofia confucionista, a China vem cultivando uma imagem de não interferência nos assuntos internos de outros países e de não alinhamento com poderes que humilham, o que lhe permite manter um diálogo de cooperação, mesmo numa situação de conflito como é a do mar do Sul da China. Percebendo perfeitamente “que o caminho faz-se caminhando”, a China vem fazendo desse diálogo um instrumento para aumentar a sua presença nas economias do Sudeste Asiático e, assim, ganhar influência política. A crise financeira asiática de 1997 e o apoio dado à recuperação económica dos países afectados foi o momento que marcou a consolidação de uma relação que lhe permite ser hoje o primeiro parceiro comercial da ASEAN e ter acesso a um mercado de quase 635 milhões de consumidores. Permite-lhe ainda beneficiar de sinergias geradas por uma economia em que são cada vez mais e maiores as “bolsas” de conhecimento e que, de acordo com a OCDE⁷, cresceu 5,1% em 2017 e 5,2% em 2018. Este movimento de trocas comerciais, que começou

por ser errático e bilateral, faz-se hoje no âmbito de acordos negociados entre a RPC e a ASEAN e que visam uma cooperação económica mais ampla, nomeadamente a criação de uma zona de comércio livre e a promoção do investimento. A dinâmica assim criada conduziu à deslocalização maciça da produção chinesa baseada em mão-de-obra intensiva e baixos salários para países como o Vietname, Myanmar e outros, mas também, e mais importante, à participação de grandes empresas estatais chinesas em projectos de infra-estruturas nos diferentes países da região. Dispondo da mais avançada tecnologia mundial em comboios de alta velocidade e de condições singulares para a negociação de contratos no modelo BOT (Building, Operate and Transfer), a China está empenhada em consolidar uma estratégia geoeconómica centrada em projectos estruturantes para a região, como linhas de caminho-de-ferro⁸ ou centrais de energia nuclear⁹.

“ (...) a China utiliza o seu poder económico e financeiro para ganhar influência política e criar um ambiente que favoreça as futuras negociações sobre a gestão dos recursos do mar do Sul da China. ”

Sem caminhos alternativos, que não sejam os abertos pelas “ferramentas” do *soft power*, mesmo que por vezes “decoradas” com símbolos de *hard power* (como a presença de forças militares e paramilitares na região), a China utiliza o seu poder económico e financeiro para ganhar influência política e criar um ambiente que favoreça as futuras negociações sobre a gestão dos recursos do mar do Sul da China, o que os países do Sudeste Asiático (um *colonial constructs*)¹⁰ não estão em condições de rejeitar. ■

Notas

¹ Rick Rowden, Jawaharlal Nehru University, disponível em <http://speri.dept.shef.ac.uk/2017/09/04/the-shanghai-cooperation-organization-the-biggest-international-organization-youve-never-heard-of/>

² A racionalidade económica deste projecto tem sido questionada por diversos autores. Veja-se, por exemplo, Peyrouse & Raballand, in *Eurasian Geography and Economics*, Journal, pp. 405-420, Vol. 56, n.º 4.

³ TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership e TPP – Transpacific Partnership.

⁴ Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁵ O acesso ao saber, neste caso, decorre essencialmente da aquisição de empresas seleccionadas em sectores e geografias diferentes.

⁶ Associação das Nações do Sudeste Asiático, fundada em Banguecoque em 1967 pela Tailândia, Malásia, Filipinas, Indonésia e Singapura, a que depois aderiram o Brunei, o Vietname, o Laos, o Camboja e a Birmânia (hoje Myanmar).

⁷ Economic Outlook for Southeast Asia, China and India (2018).

⁸ Na competição com o Japão a China ganhou em 2015 o concurso para a construção da linha de alta velocidade entre Jacarta e Bandung, no valor de 5 mil milhões de USD e está entre os concorrentes seleccionados para a construção da linha Singapura – Kuala Lumpur no valor previsto de 20 mil milhões de USD.

⁹ Países como a Indonésia e o Vietname têm já em projecto a construção de centrais de energia nuclear, o que toda a região vê como necessário para fazer face à poluição de combustíveis fósseis.

¹⁰ Raymond Feddema – *The Southeast Asian Approach Towards The South China Sea. Conflict Resolution From a Comprehensive Security Perspective*, In *Comprehensive Security in Asia*. Edit. RADTKE, Kurt W. & FEDDEMA, Raymond.



1.27 • Conjuntura internacional

A PAZ QUE OS SUL-COREANOS TANTO QUEREM NÃO É CERTA

Leonídio Paulo Ferreira

A QUEM VISITA O MUSEU MILITAR DE SEUL, fantástico repositório de blindados, canhões e aviões do tempo da Guerra da Coreia, é sugerido que leve um livro que se encontra junto à bilheteira. É uma oferta. Está disponível em coreano e na tradução em inglês. Volumoso, umas 550 páginas, conta dia a dia o que foi o conflito de 1950-1953, por isso o título *Korean War 1129*. Essa guerra de 1129 dias, que começou como uma invasão da Coreia do Sul pela do Norte, acabou por se tornar o primeiro grande conflito da Guerra Fria, com chineses e soviéticos a respaldarem Kim Il-Sung na sua tentativa de reunificação da Península pela força das armas, enquanto os Estados Unidos, apoiados por aliados tão diferentes como o Luxemburgo, a Turquia ou a Austrália, vieram com milhares de soldados em socorro da república liderada por Syngman Rhee, um anticomunista que reprimia com violência qualquer oposição interna e era visto como o campeão do chamado “mundo livre”.

O autor do livro é um magnata, um dos muitos empresários de sucesso que a Coreia do Sul tem – afinal esta é a 11.^a potência económica mundial. Chama-se Lee Joong-Keun, é dono de um grupo de construção e fez questão de registar com minúcia os avanços e recuos dessa guerra que terminou há sessenta e cinco anos. Tão violenta que as duas capitais, Pyongyang e Seul, foram em dado momento conquistadas e reconquistadas. Certamente quer deixar como legado que ninguém, pelo menos na Coreia do Sul, possa dizer que não sabe o quão terrível foi o choque entre coreanos, numa guerra que fez cerca de três milhões de mortos, muitos deles soldados, muitos desses estrangeiros até (36 500 americanos e 600 mil chineses), mas na maioria civis: um milhão no Sul e 600 mil no Norte, apanhados pelas balas, pelas bombas ou simplesmente pela fome e pela doença.

Estive três vezes na Coreia do Sul. E visitei, como repórter do *Diário de Notícias*, a DMZ, a zona desmilitarizada que serve de fronteira desde o armistício de 1953.

O contraste entre a tensão naquela que é muita vezes descrita como a mais perigosa fronteira do mundo e a normalidade da vida em Seul, apenas a uma hora de carro, impressionou-me. Confiantes no seu país democrático e próspero, os sul-coreanos pareciam desvalorizar a ameaça norte-coreana, mesmo quando os noticiários da CNN ou da BBC falavam de testes nucleares e de ensaios com mísseis balísticos ordenados por Kim Jong-un, neto de Kim Il-Sung, um parentesco que comprova que o regime comunista se transformou numa república dinástica onde a única ideologia perceptível é o ultranacionalismo. Na realidade, os 50 milhões de sul-coreanos têm noção do risco que correm com um vizinho totalmente

armado a norte, mas aprenderam a deixar por essa dimensão da vida nacional fosse gerida pelo Governo, que mantém uma das mais poderosas forças armadas (alicerçadas no décimo maior orçamento de Defesa do mundo) e que conta com o apoio dos Estados Unidos, que têm ainda 28 mil militares no país e que lhe oferecem a cobertura do seu guarda-chuva nuclear.

Por outro lado, o nuclear norte-coreano é assus-

“
(...) a imprevisibilidade da liderança norte-coreana ameaça todo o diálogo, sobretudo o estabelecido com os Estados Unidos na sequência da histórica cimeira de junho em Singapura, que juntou Kim Jong-un e Donald Trump.”

tador, mas, do ponto de vista de um habitante de Seul, basta a artilharia convencional para destruir em horas a capital. Foi o que me disseram, repetidamente, vários jovens sentados num bar de Itaewon, o mais internacional dos bairros da capital por se encontrar perto de uma base militar americana. “Temos de confiar na nossa capacidade de defesa e apoiar possíveis negociações de paz”, opinam. Não por acaso, o serviço militar na Coreia do Sul continua obrigatório e estende-se por dois anos, com uma rigidez absoluta, pois a possibilidade de uma nova guerra existe sempre. Basta pensar no navio sul-coreano afundado em 2010 por um do Norte perto da fronteira marítima entre os dois países (desde 1991, membros da ONU).

Foi num contexto de ameaças norte-coreanas e de inflexibilidade da parte sul-coreana, defensora de novas sanções, que Moon Jae-in foi eleito presidente em maio de 2017. Representante do centro-esquerda, este advogado de 65 anos (nasceu ainda durante a guerra) sempre se bateu pelo diálogo com a Coreia do Norte. Grande parte da sua carreira política foi feita junto de Roh Moo-hyun, um dos dois presidentes sul-coreanos que até então tinham tido cimeiras com o líder norte-coreano, em ambos os casos Kim Jong-Il, filho do fundador da República Democrática Popular da Coreia em 1948 e pai de Kim Jong-un, que governa desde 2011.

Reforçado por altos índices de popularidade, graças ao seu perfil íntegro no momento em que o país ainda lidava com o trauma da destituição da presidente Park Geun-hye num caso de abuso de

poder, Moon estendeu a mão a Kim. Um gesto ariscado, num momento em que este estava envolvido numa troca de ofensas com Donald Trump, ameaçando os Estados Unidos com mísseis e recebendo em troca promessas de um ataque preventivo contra as instalações nucleares norte-coreanas. O alarme soou sobretudo em julho de 2017, quando a Coreia do Norte testou no mar do Japão um míssil que alguns peritos, na época, consideraram capaz de atingir talvez o Alasca e de certeza Guam, território norte-americano no Pacífico.

Depois de meses de silêncio de Kim em relação às ofertas de Moon, a resposta da Coreia do Norte chegou numa mensagem de Ano Novo, com abertura ao diálogo e até ao envio de atletas aos Jogos Olímpicos de Inverno, agendados para fevereiro em Pyeongchang. Dois meses antes, numa entrevista ao *DN* em Lisboa, Enna Park, embaixadora para a Diplomacia Pública sul-coreana, admitia ter esperanças quanto à participação norte-coreana, mas que tal não se baseava em qualquer facto concreto. Só em esperança.

Demarcação destinada a definir quem e onde receberia a rendição do exército imperial japonês, o Paralelo 38 acabaria por se tornar a fronteira primeiro entre zonas de influência soviética e americana e depois em fronteira entre as duas Coreias, criadas em 1948. A guerra de três anos que se seguiu alteraria essa fronteira, mas vista no mapa a atual DMZ não se distingue assim tanto do Paralelo 38, o que torna ainda mais absurdos os três milhões de mortos de 1950-1953. No entanto, divide ainda de tal forma que os contactos entre as duas partes do povo coreano são quase nulos, o que não é sequer comparável ao que existia entre as duas Alemanhas antes da queda do Muro de Berlim em 1989. Basta ver como 89 famílias aproveitaram, em agosto de 2018, a rara oportunidade de um reencontro negociado pelos dois governos, com irmãos a verem-se pela primeira vez em seis décadas. Provavelmente também pela última vez. A imprensa internacional mostrou casos emotivos como o de Lee Keum-Seom, de 92 anos, que viajou até ao Norte para abraçar o filho, Lee Sung-Chul, que vira pela última vez tinha este 4 anos. Isolada a nível internacional, oficialmente ainda leal ao ideal de autosuficiência expresso na doutrina Juche criada pelo primeiro dos Kim, a Coreia do Norte é hoje um país pobre quando comparado com a Coreia do Sul. Depois da Segunda Guerra Mundial, o Norte da Península até surgia com mais hipóteses de ser bem-sucedido: não só possuía riquezas minerais, como herdara o essencial da infraestrutura industrial criada pelos japoneses, que entre 1910 e 1945 colonizaram o país vizinho, antes independente mas na esfera de influência chinesa. Porém, a ditadura militar

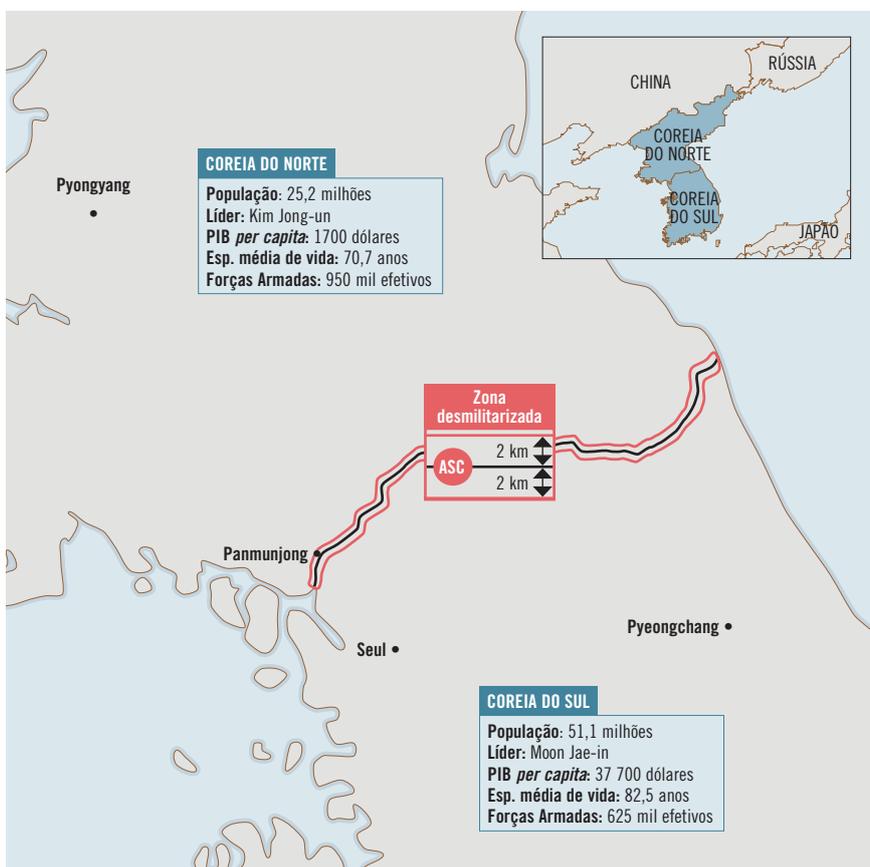
NINGUÉM QUER O FIM DA COREIA DO NORTE

Sejam claros: ninguém deseja a extinção imediata da Coreia do Norte. Por muito que o seu jovem líder seja uma ameaça, por muito que o programa nuclear do país assuste e por muito que a retórica fanfarrona do regime irrite, a Coreia do Norte não está tão cedo destinada a desaparecer do mapa, pois tal não é do interesse de nenhuma das potências, nem sequer da própria Coreia do Sul.

Imaginemos que o regime dos Kim desaparece e que após um período de alguma incerteza a reunificação coreana acontece sob a égide do Sul. Chineses e russos ficariam de repente com tropas norte-americanas na fronteira, o Japão veria um rival histórico duplicar em território, aumentar em um terço a população e somar um potencial económico tremendo a um PIB que já é o 11.º mundial. Quanto aos Estados Unidos, teriam de lidar com as preocupações chinesas e russas e com a competição entre coreanos e japoneses, os seus aliados regionais. Já a Coreia do Sul, apesar do desejo oficial de reunificação, não tem os meios económicos para enquadrar repentinamente 25 milhões de pessoas, da mesma língua é certo, mas vindas de um sistema nada adaptado ao competitivo mundo moderno que é aquele onde se movem a Samsung ou a Hyundai.

Assim, o objetivo lógico das pressões internacionais terá de ser a racionalidade do regime norte-coreano. Fazer Kim Jong-un sentir que, apesar de a guerra de 1950-1953 ainda estar à espera de um tratado de paz, nada obriga a esta tensão permanente, que prejudica sobretudo os norte-coreanos, mais pobres que os outros coreanos. Fazê-lo, porém, desistir da arma nuclear não será tarefa fácil, até porque conhece o destino de Saddam Hussein e de Muammar Kadhafi e estará convencido de que terem-se desarmado foi o que ditou o final trágico de ambos.

Mas, entre as ameaças tanto de ataque como de diálogo de Donald Trump e o estender de mão do líder sul-coreano, Moon Jae-in, talvez haja espaço para o jovem Kim sair do isolamento e envolver-se a sério nas conversações entre Pyongyang e Seul, num processo que lhe traga vantagens económicas e políticas, tanto internas como externas. Para isso resultar, Coreia do Sul e Estados Unidos têm de agir concertadamente, envolver a China e, eventualmente, até o Japão.



do general Park Chung-hee (pai da recentemente deposta presidente) trouxe o desenvolvimento económico que o regime estalinista não foi capaz de gerar e acabou por criar as condições para que a sociedade sul-coreana evoluísse para a democracia no final da década de 1980. Ora, é a debilidade económica que força Kim a negociar com o Sul e com os Estados Unidos, mesmo acusando-os de quererem derrubá-lo. Para isso é vital ter armas nucleares para efeitos de uma dissuasão que é essencial para a sobrevivência do regime, como notara já em entrevista ao *DV*

em dezembro de 2017 o investigador Luís Tomé, da Universidade Autónoma. Mas a imprevisibilidade da liderança norte-coreana ameaça todo o diálogo, sobretudo o estabelecido com os Estados Unidos na sequência da histórica cimeira de junho em Singapura, que juntou Kim Jong-un e Donald Trump.

Eleito presidente em novembro de 2016 e em funções desde 20 de janeiro de 2017, Trump é um magnata do imobiliário sem qualquer experiência de cargos militares ou políticos. A inexperiência, ligada a uma personalidade imprevisível,

complica a análise da sua política, sobretudo externa, e o caso da Ásia Oriental é emblemático. Nos primeiros tempos na Casa Branca deixou fortes críticas aos aliados, incluindo Japão e Coreia do Sul, por gastarem relativamente pouco em defesa, preferindo apoiar-se na proteção americana. Foi preciso uma visita do secretário da Defesa, Jim Mattis, a Tóquio e a Seul para tranquilizar japoneses e sul-coreanos, que se na era da Guerra Fria procuravam em Washington proteção contra Moscovo hoje receiam sobretudo a China. No caso da tradicional aliança entre os Estados Unidos e o Japão, os encontros de Trump com o primeiro-ministro Shinzo Abe trouxeram também alguma tranquilidade, graças à química pessoal entre os líderes. No caso da aliança entre a Coreia do Sul e os Estados Unidos, a eleição de um presidente defensor do diálogo com o Norte coincidiu com um período de escalada verbal entre Trump e Kim Jong-un, tão grave que chegou a haver ameaças de destruição recíproca e ofensas pessoais, o que, parecendo uma contradição absoluta, acabou por funcionar a favor do diálogo entre Seul e Pyongyang.

Há sinais contraditórios da parte de Pyongyang, que se, por um lado, destruiu já algumas instalações nucleares, por outro, alerta que não tenciona desistir da tecnologia nuclear. Há também hesitações no lado americano, pois ainda em finais de agosto Mattis anunciava que os Estados Unidos poderiam recomeçar as manobras navais conjuntas com a Coreia do Sul, suspensas como gesto de boa vontade com a Coreia do Norte, para, logo depois, Trump expressar dúvidas sobre a realização dos exercícios com o argumento dos elevados custos. Por outro lado, uma nova visita do secretário de Estado Mike Pompeo a Pyongyang foi cancelada pela Casa Branca. Estas contradições são em grande medida culpa dos termos vagos da declaração conjunta de Singapura, pois trabalhar conjuntamente para a desnuclearização deixa em aberto tudo, desde as medidas efetivas até à calendarização destas. Mas, precisamente por ter alcançado resultados vagos, a cimeira permite tanto a Kim como a Trump proclamar vitória. Ao primeiro pelo reconhecimento internacional obtido, ao segundo porque mostrou capacidade de inovar na diplomacia e por, aparentemente, dar um passo decisivo no sentido de pacificar a península coreana.

E, do ponto de vista dos sul-coreanos, o processo está ou não no bom caminho, apesar de todas estas contradições? Exemplos como o recente reencontro de famílias separadas ou a medalha de prata conquistada por uma seleção intercoreana de basquetebol feminino nos Jogos Asiáticos em Jacarta dão espaço ao otimismo. A verdade é que a ligeira quebra de popularidade do presidente Moon, que chegou a ter 85% de apoio e que agora anda nos 56%, não tem que ver com a questão do diálogo com a Coreia do Norte, mas sim com o desempenho da economia, menos pujante do que é habitual no país da Samsung, da LG e da Hyundai. ■



1.28 • Conjuntura internacional

A CONSOLIDAÇÃO DO PODER POR XI JINPING

Jorge Tavares da Silva

DESDE 1949, COM A IMPLANTAÇÃO da República Popular da China (RPC), por intermédio de Mao Tsé-Tung, que se contabilizam cinco gerações de líderes¹. A última, a quinta, foi eleita em 2012 e chegou ao poder em 2013, sendo encabeçada por Xi Jinping e Li Keqiang (2012-2022), em substituição de Hu Jintao e Wen Jiabao (2002-2012). As transformações foram substanciais com a entrada desta nova liderança, sendo considerada a mais desafiante para os destinos do país desde o programa de reformas e abertura de Deng Xiaoping, em 1978. Desde logo, porque cerca de 70% dos membros do Politburo, do Conselho de Estado e da Comissão Militar foram substituídos, uma alteração muito significativa na cúpula governativa de uma só vez. Por outro lado, o estilo de governação do presidente contrastou substancialmente com o do líder anterior, Hu Jintao. Este tinha ficado marcado por uma postura muito conciliadora, baseada na procura de consenso, embora pouco assertiva na tomada de decisões. O facto de este ter sido sempre mais reservado, pouco deixando transparecer quanto ao seu pensamento, levou Kerry Brown (2012) a denominar Hu como “o governante silencioso da China”. Pelo contrário, Xi Jinping chegou com uma enorme determinação política, assumindo uma postura assertiva, assente no poder do líder e do partido, combatendo as desigualdades sociais e a corrupção, recorrendo ao autoritarismo e visando, para além da sustentabilidade económica, a promoção da China a potência global. Na essência, estamos perante o líder chinês mais poderoso dos últimos vinte e cinco anos.

Anatomia política de Xi Jinping

O presidente Xi Jinping, igualmente secretário-geral do Partido Comunista Chinês (PCC) e comandante-chefe do Exército Popular de Libertação (EPL), é filho de Xi Zhongxun, líder histórico do partido, e casado com a conhecida cantora *folk* Peng Liyuan. Nasceu em 1953, já depois de fundada a RPC (1949), num ambiente privilegiado em Pequim, próprio para as famílias dos altos quadros partidários. Durante a Revolução Cultural (1966-1976) viria a conhecer os efeitos cruéis da política de Mao, depois de o seu pai ter sido expurgado por envolvimento em campanhas contra o partido (1962). Xi Jinping tinha nove anos quando o seu pai foi colocado numa fábrica no centro da China para trabalhar, tendo este sido torturado no período da Revolução Cultural e sujeito a prisão domiciliária durante dez anos. Apenas seria libertado em 1977, já depois da morte de Mao. Na sequência do destino do pai, Xi Jinping acaba por ser também enviado para uma comuna agrícola na longínqua província de Shaanxi. A sua boa complexão física e força para o trabalho ajudaram-

-no a resistir às adversidades, tendo chegado a competir em lutas com os locais. A sua reputação entre os camponeses levou a que estes o nomeassem para integrar o Partido Comunista Chinês em 1974, e depois para secretário na brigada de produção ao nível da aldeia. No ano seguinte, por recomendação política, seria admitido na Universidade de Qinghua em Pequim.

Em 1979 terminaria o curso de engenharia química, numa altura em que o seu pai regressava ao poder como governador de Guangdong. Por intercedência familiar, Xi ocuparia importantes cargos nos gabinetes administrativos do partido, no Conselho de Estado e na Comissão Central Militar. Em 1982 consegue chegar a secretário do partido no município de Zhengding, na província de Hebei, e, em 1985, instala-se em Fujian para exercer, entre outros, o cargo de membro do Comité Permanente na cidade portuária de Xiamen. Em 1988, Xi é promovido a secretário do PCC na câmara de Ningde, tendo sido marcada a sua governação por bons resultados económicos para a região. De notar que esta região, pela proximidade à ilha de Taiwan, recebe fortes investimentos dos empresários insulares. Dois anos depois, Xi Jinping chega a secretário do PCC da capital provincial de Fuzhou.

“

A afirmação da China passa pelo desenvolvimento de megaprojetos como “uma faixa, uma rota” (*yidai yilu*), que procura revitalizar as antigas vias comerciais entre a Ásia e a Europa.

”

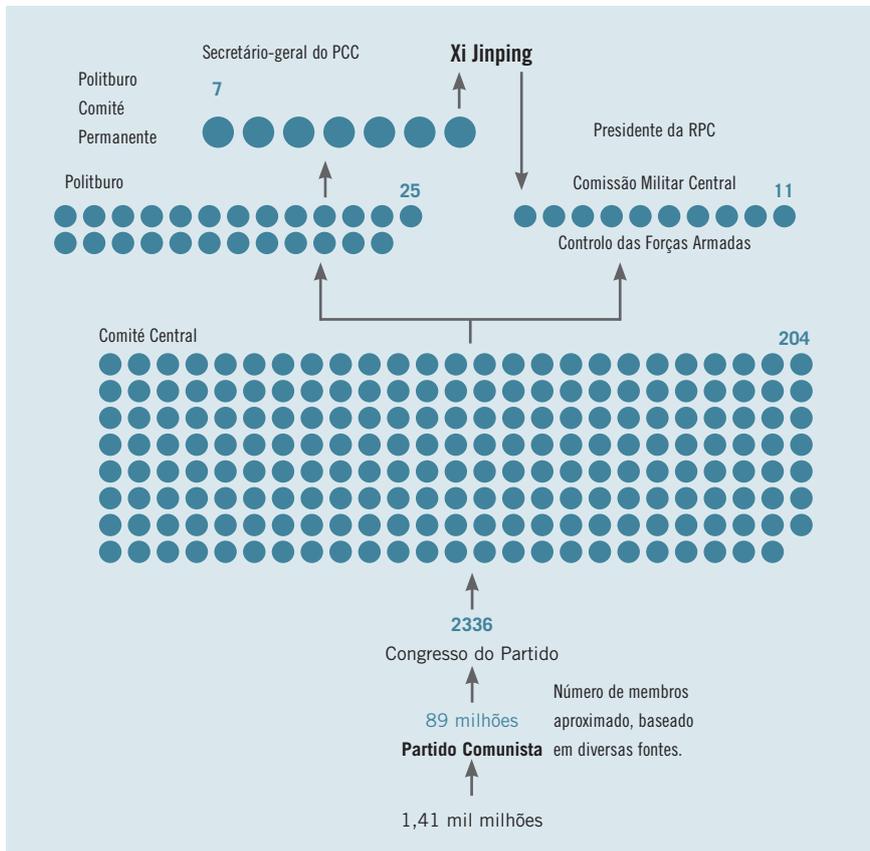
Torna-se interessante verificar que o processo de ascensão desta figura política segue o modelo meritocrático chinês, progredindo desde o nível da aldeia para o de município, depois o nível de cidade, câmara, até chegar ao patamar provincial. Em 1995, Xi Jinping assume o cargo de secretário adjunto do PCC da província de Fujian e, a partir de 1997, o Departamento de Organização Central prepara a sua ascensão para o nível central, sob a influência de Jiang Zemin. Xi Jinping tinha sido um dos defensores da campanha das “três representações” (*sange daibiao*) lançada pelo presidente Jiang Zemin (1993-2003), o que levou a que este antigo líder promovesse a sua ascensão. A sua baixa rigidez ideológica permitiu-lhe receber apoios tanto da linha dura como dos membros mais liberais no seio do Partido Comunista Chi-

nês. Em 2000 é indicado para governador da província de Fujian, tendo ganhado notoriedade por ter realojado 43 mil pessoas em Fuzhou, as quais viviam em condições precárias. Xi Jinping ganhou uma imagem de líder com forte sensibilidade social, empenhado também no combate à corrupção entre membros do partido. Antes do XVI Congresso do PCC, Xi é transferido para Zhejiang, o que lhe dá credenciais para ascender como sucessor na cúpula do partido, como se verá em 2012.

A revitalização do orgulho nacional

A liderança política de Xi Jinping, iniciada nesse ano, fica imediatamente marcada pela tentativa de revitalização do orgulho da nação chinesa, enquadrado no *slogan* político do “Sonho da China” (*Zhongguo meng*). Em grande medida, está implícito o desejo da recuperação da grandeza perdida, motivar o orgulho nacional e fazer renascer a grande civilização e cultura do país. Contrariando a tradicional postura de vitimização devido às humilhações sofridas às mãos das nações ocidentais no século XIX, particularmente o Reino Unido e nas Guerras do Ópio, procura agora exacerbar o orgulho nacional. Este processo de “galvanização nacionalista”, como é classificado por Xulio Ríos (2016), é possível desenvolver-se num quadro de hegemonia autoritária do PCC. Num sistema político de Partido-Estado, assente numa base marxista-leninista, a economia liberal tem sido o motor para tornar a China numa potência global. Torna-se fundamental a passagem de um modelo assente no trabalho de baixo custo para uma economia moderna, com crescimento sustentado e com uma estratégia de consumo interno. Este desiderato ficou expresso no XIX Congresso do PCC, realizado em outubro de 2017, quando, no discurso de encerramento, Xi Jinping aludiu à noção de “grande rejuvenescimento da nação”. A ideia é dar prioridade ao poder do Partido e à posição da China no mundo, a partir da necessidade de unidade entre todos os chineses, numa conjugação de esforços entre a economia, a política interna e a política externa apelidada “grande estratégia” (*da zhanlue*). Este processo não deixa de ter em conta os indicadores de opinião pública, usando instrumentos para a controlar, de forma a evitar tendências de democratização de estilo ocidental. Também se tem verificado uma tentativa de reverter a opinião pública internacional a seu favor, muitas vezes através do controlo, por meio de aquisição dos meios de comunicação social estrangeiros, em operações denominadas de “*sharp power*”.

A afirmação da China passa pelo desenvolvimento de megaprojetos como “uma faixa, uma rota” (*yidai yilu*), que procura revitalizar as antigas



O Partido Comunista Chinês – estrutura da liderança

Fonte: AFP/CCP/W. A. Joseph. *Politics in China/China daily/USCRS* (adaptado).

vias comerciais entre a Ásia e a Europa. Esta iniciativa, com enormes implicações geopolíticas, é considerada pelo presidente Xi Jinping como o “projeto do século”, incluindo uma complexa rede de ferrovias, portos, estradas, gasodutos e oleodutos na Ásia Central, Europa e África. Desta forma, os fluxos comerciais ficarão voltados para a China, enquanto outros atores e blocos regionais tenderão a perder a sua relevância. A importância do papel da China no contexto internacional contrasta com a postura tendencialmente isolacionista assumida pela administração Trump. Xi Jinping propõe ao mundo a “solução chinesa”, isto é, um conjunto de deliberações para os problemas do plano regional ou global, em vez da via americana. É neste quadro que na Cimeira de Davos (2017), Xi Jinping, contrário ao pensamento do presidente dos Estados Unidos, com pendor protecionista e isolacionista, surge como defensor do liberalismo económico.

O reforço da liderança após o XIX Congresso do PCC

Em 11 de março de 2018, a 13.^a Assembleia Nacional Popular, com os seus cerca de 3000 delegados, aprovou uma emenda à Constituição, a primeira a ocorrer na China nos últimos catorze anos em que 2958 delegados votaram a favor, dois contra, três abstiveram-se, dezasseis faltaram e um voto foi declarado inválido. Esta alteração trouxe o fim da limitação no número de mandatos, que vigorava desde 1982, o que tem implícito um reforço do poder para o líder Xi Jinping, identificado pela imprensa internacional como um “autocrata confucionista”. Na verdade, tratou-se de uma vaga de

vinte e uma alterações, introduzidas na sequência do XIX Congresso do PCC, realizado em outubro de 2017. O Comitê Central do PCC ganhou poder face ao Conselho de Estado, reservando para si as grandes questões da economia nacional. Inclui-se também a introdução do pensamento do líder chinês na Constituição, ao consagrar expressamente o “socialismo com características chinesas (*Zhongguo tese shehuizhuyi*) para uma nova era”. Esta sacralização torna a figura do líder isenta de crítica, servindo o conteúdo das ideias como guia. A limitação de mandatos rompe com uma tradição estável de sucessão do poder, subtilmente acautelada por Deng Xiaoping, o líder responsável pelo programa de reformas económicas na China, em 1982. Em causa estava o trágico período da era de Mao, marcado por uma enorme instabilidade, particularmente na fase da Revolução Cultural (1966-1976), gerido pelo poder centralizado num homem só. As transições políticas a partir de Deng, passando por Jiang Zemin até Hu Jintao, fizeram-se de forma gradual. Por exemplo, a liderança da Comissão Militar Central (CMC), sob a alçada do partido, não passava imediatamente para o controlo do novo líder, permanecendo por algum tempo sob a gestão do presidente que deixou o cargo. Xi Jinping contrariou esta tradição, assumindo o poder total desde o primeiro momento. Assim, o presidente chinês, para além da presidência da RPC, acumula também o cargo de secretário-geral do partido e a presidência da CMC, comandante-chefe do Exército da RPC e da Comissão Central de Segurança Nacional, e ainda o controlo da entidade responsável pela segurança do ciberespaço. A liderança chinesa de Xi Jinping tem seguido um

certo culto em volta da sua figura, o que já não se via desde a era de Mao. Aumentaram consideravelmente as referências propagandísticas à figura do líder, aparecendo representado nas ruas das cidades, espaços públicos e privados, nos jornais e televisões, para além da disseminação de obras com o seu próprio pensamento. A sua presença engrandece eventos internacionais e tornou-se o grande defensor das dinâmicas económicas da globalização. A sua capacidade em aplicar medidas austeras contrasta com as duas anteriores lideranças, porque parece responder melhor aos objetivos coletivos. Inclui-se o recente sistema de “créditos sociais”, que visa premiar ou penalizar os cidadãos chineses conforme a sua conduta na sociedade. A luta contra a corrupção é entendida por muitos analistas como uma forma para Xi afirmar poder, com os líderes que lhe são mais próximos a poder consolidar o controlo sobre os níveis superiores do partido e as empresas estatais. Na verdade, as ações anticorrupção levaram ao afastamento de vários membros do PCC. Nos primeiros cinco anos de liderança, cerca de 100 000 pessoas foram acusadas de atos de corrupção, das quais mais de cento e vinte eram altos quadros do PCC. No conjunto, estas dinâmicas são a expressão de um modelo político autoritário e vigilante, centrado na figurada do líder, que mais não tem feito do que procurar o poder ilimitado. ■

Notas

¹ Em 1958, o Governo chinês anunciou o estabelecimento do *banyu pinyin*, um sistema de transliteração dos sons do mandarim para as línguas românicas. Neste trabalho, nas referências aos nomes e lugares de origem chinesa usamos, por vezes, as versões anteriores, nomeadamente o sistema *wade-giles*, pelo facto de as denominações serem mais amplamente conhecidas. Assim, aparece, por exemplo, Mao Tsé Tung, em vez de Mao Zedong, ou Pequim em vez de Beijing.

Referências

- Brown, Kerry (2016), *CEO, China – The Rise of Xi Jinping*. London: I. B. Taurus.
- Godment, François (2013), “Xi Jinping’s China”, *European Council on Foreign Relations*, 1-8.
- Joseph, William A. (2014), *Politics in China – An Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Overholt, William H. (2018), *China’s Crisis of Success*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ríos, Xulio (2016), *China Moderna – Una Inmersión Rápida*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- Wang, Zheng (2013), “The Chinese Dream: Concept and Context”, *Journal of Chinese Political Science*, 1-13.
- Xi, Jinping (2017), “Full text of Xi Jinping’s report at 19th CPC National Congress”, http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm.

1.29 • Conjuntura internacional

DUTERTE E A CULTURA POLÍTICA NAS FILIPINAS¹

Nuno Canas Mendes

EXISTE UM ESTILO DE ATUAÇÃO POLÍTICA a que possamos chamar Dutertismo (termo proposto por Randy David)? Ou uma cultura política específica das Filipinas conjugada com uma tendência global para a afirmação dos personalismos? As perguntas não se excluem mutuamente, como procuraremos demonstrar. O fenómeno tem sido visto por alguns como a afirmação de um neautoritarismo (Theehankee, 2016) ou mesmo de um caudillismo (Heydarian, 2017), mas a sua afirmação e liderança começam por ser uma hábil condução da oposição continuidade/mudança, do desgaste causado pelos problemas do quotidiano e do que alguns têm chamado de *democracy fatigue*. Duterte dá eco e voz aos oprimidos, à ideia de que a impunidade é intolerável e que o *status quo* deve ser revisto. Promete uma revolução que ele conduzirá, com violência se necessário for. É uma espécie de xerife, eleito com 39% dos votos, a uma distância de 15,5% de Manuel Roxas II, do Partido Liberal (continuador de Aquino III). É o apresentador de um *reality show* na guerra contra as drogas e um homem que usa a linguagem e fala para o povo, mas também tem recebido o apoio do Makati Business Club (onde estão representadas as maiores empresas do país), pela sua política económica liberal embora nacionalista, para além de que não prescinde da ligação às elites (nomeadamente aos clãs familiares dos antigos presidentes Marcos, Estrada e Arroyo). O tom salvífico, quase messiânico, que tem adotado surte efeito na continuidade do apoio que as sondagens vão revelando. Duterte não pertence a nenhuma das dinastias políticas que formam a oligarquia e neste sentido representa um corte importante com o passado, embora a sua ação de aproximação aos desfavorecidos seja a face mais histrionicamente visível de uma abordagem que percorre vários segmentos sociais.

O contexto histórico-político

As Filipinas têm uma história peculiar desde que se estabeleceu o domínio colonial espanhol, exercido à distância e feito através da Igreja e dos *mestizos*, a elite derivada da fusão com comerciantes chineses, de que resultou uma situação do tipo oligárquico que se estende até aos nossos dias. Atualmente, 40 famílias arrecadam 76% da nova riqueza criada e 178 dinastias políticas dominam 73 de 81 províncias e ocupam a maioria – 70% – dos lugares eleitos da legislatura. No fim de Oitocentos surgiu um movimento nacionalista ímpar na região, que proclamou a independência na viragem do século (1899), a qual teve uma curta duração, efeito da cedência das Filipinas aos Estados Unidos da América (EUA). Durante esta colonização foi aprovada uma Constituição (1935) decalcada do modelo americano, embora molda-

da à realidade local e atribuindo poderes amplos ao presidente. Esta originalidade deixou marcas importantes na formação de uma cultura política.

“**Duterte veio dar voz à classe média, à elite e aos pobres e, neste sentido, tocou transversalmente a sociedade filipina. A frustração abriu o caminho a Duterte.**”

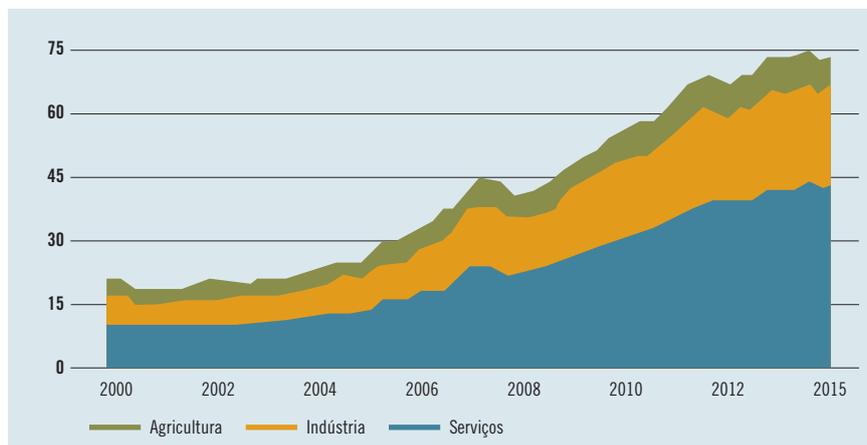
Com efeito, séculos de uma preponderância da oligarquia dos *mestizos*, que marcou quer a administração espanhola quer a americana, uma relação paternalista e hierárquica entre a população e a classe política, com a Igreja Católica e o Partido Comunista como esteios fundamentais na estrutura do poder, contribuíram para uma história política marcada pela existência de figuras presidenciais que adotaram estilos mais ou menos personalistas, com perfis que oscilam entre traços dominantes de autoritarismo, corrupção e clientelismo. Esta tendência histórica é curiosamente pontuada pela necessidade de impor cortes. Tal foi o caso de Ferdinando Marcos que, num estilo de cacique “nacional”, com a sua Nova Sociedade, criou uma retórica para defesa do *status quo* e para impor um autoritarismo que protegeria o país dos desmandos tanto dos oligarcas como dos radicais e comunistas (uma “revolução” feita a partir do “centro”, incluindo 14 anos de Lei Marcial), mas também o de Corazón Aquino, advogada da honestidade, que resgatou uma legitimidade democrática referen-

dando uma nova Constituição, na sequência da People Power Revolution (1986), que culminaria na adoção de um “regime reformista”. Neste espetro destacou-se Joseph Estrada, eleito na sequência da crise de 1997, que apelou aos pobres e à necessidade de fazer reformas sociais, uma espécie de Robin dos Bosques maculado pelo abuso de poder e pelo envolvimento em esquemas de corrupção que acabaram no início de um processo de *impeachment* e na apresentação da demissão. Duterte veio provocar uma ruptura face à “incompetência” do seu antecessor Benigno “Noynoy” Aquino III, não obstante o crescimento económico e a estabilidade política que caracterizaram a ação governativa deste, previsivelmente não isenta de escândalos de corrupção e da ocorrência de uma criminalidade de que resultou um mal-estar social associado à frustração pelo incumprimento da via reformista. A sensação de que tudo se manteve inalterado criou espaço de afirmação para Duterte, que veio dar voz a uma classe média cada vez mais descontente com o comportamento da oligarquia, tendo também granjeado apoio entre a elite e os pobres e, neste sentido, tocado transversalmente a sociedade filipina. A frustração abriu o caminho a Duterte.

Indicador	Base (%) 2016	Objetivo (%)
Crescimento do PIB	6,8	7-8 (2019)
Taxa de pobreza	21,6	14 (2022)
Taxa de desemprego	4,7 (out. 2016)	3-5 (2022)

“Real change”: objetivos de política económica fixados por Duterte

Fonte: *Nikkei Asian Review*, 09.03.2017



Produto Interno Bruto por setor nas Filipinas (milhares de milhões de dólares)

Fonte: *The Economist*, 14.05.2016

O discurso e a agenda política

O que é que no discurso de Duterte se aproxima das tendências globais? A defesa do nacionalismo e do *anti-establishment*. Com uma experiência autárquica em Davao (na turbulenta ilha de Mindanao e muito distante da “Manila imperial”), portanto integrado no meio político, há mais de duas décadas, fez mote da sua campanha para presidente a restauração da lei e da ordem, admitindo, para o efeito, tomar medidas mais extremas. Uma vez eleito, decretou a lei marcial e praticou inúmeras execuções extrajudiciais (estimando-se entre 7000 a 10 000).

A agenda política de Duterte tem sido pontuada por imprecações e insultos a figuras destacadas, instituições ou países (Papa Francisco, Barack Obama, Nações Unidas, União Europeia, Tribunal Penal Internacional, EUA), mas também por questões como a luta contra o tráfico e consumo de estupefacientes, a corrupção, a repressão da rebelião da Moro Islamic Liberation Front (MILF) e o problema da sua ligação ao ISIS. Ao organizar uma cerimónia fúnebre de homenagem a Marcos, que foi enterrado no Cemitério dos Heróis Nacionais, assumiu, assim, que se situa na linha-gem daquele líder. No plano da política externa, Duterte tem dado destaque à disputa em torno do mar do Sul da China e à necessidade de melhorar o diálogo bilateral sobretudo em torno da construção de infraestruturas, assim como tem diligenciado diminuir a dependência face aos EUA, objetivo difícil de alcançar tanto na dimensão comercial como na securitária. A lógica de jogar no equilíbrio de poderes é a abordagem habitual do Sudeste Asiático e nas Filipinas ainda mais por efeito da sua história.

Duterte, líder do Partido Demokratiko Pilipino–Lakas ng Bayan (PDP–Laban), e em conformidade com o programa deste, tem abraçado causas típicas da esquerda e ele próprio se classifica como socialista: os direitos dos trabalhadores, os abusos do patronato, a injustiça da discriminação das minorias. Mas fá-lo de modo desconcertante pela truculência performativa de quem deliberadamente ignora as boas maneiras, alimentando os *media* e mesclando as tiradas do politicamente incorreto com práticas de desrespeito pelos direitos humanos e pelas instituições judiciais, tendo em conta o elevado número de mortos em consequência da sua luta contra o crime. Desta dialética, porém, não ficam de fora as provas que já deu de dedicação ao serviço público, à frente de um município e enquanto exerceu esse cargo, o lançamento de um programa dedicado às minorias, tendo melhorado substancialmente a qualidade de vida dos habitantes de Davao. As promessas eleitorais, numa campanha muito conseguida, foram dirigidas aos vários perfis de eleitores, também de acordo com a região, em temas tão amplos como a segurança, a eficiência governativa, a autonomia política, as infraestruturas ou o aumento do rendimento, temas bastante transversais para públicos diferentes, alguns que tocam muito diretamente o quotidiano, como a desigualdade social ou o tráfego rodoviário.

Na atual conjuntura, há vários fatores que lhe são favoráveis: a economia tem dado sinais de vitalidade (níveis de dívida sustentáveis, taxas de juro moderadas, balança comercial equilibrada, inflação controlada) e tem apresentado taxas de crescimento muito positivas, acima de 6% (depois de décadas em que a desigualdade e a pobreza obrigaram muitos filipinos a abandonar o seu país para trabalharem no estrangeiro). Outros fatores são menos favoráveis: a classe média representa menos de 10% da população, a corrupção continua a ser um mal endêmico e a segurança pública é pouco satisfatória. De resto, a taxa de desemprego continua a ser a mais alta do Sudeste Asiático e a economia assenta nos serviços, no retalho, nas remessas dos emigrantes e em atividades especulativas, como o imobiliário.

“
As promessas eleitorais (...) foram dirigidas aos vários perfis de eleitores (...), em temas (...) como a desigualdade social ou o tráfego rodoviário.

”

Se vai ser capaz de introduzir *real change*, como anunciou, para além de produzir *soundbites*, ainda está para ser visto: a descentralização federalista para a diminuição das assimetrias regionais, a paz e a inclusão dos insurgentes comunistas e os separatistas islâmicos de Mindanao, aumentar a produtividade agrícola ou dar ênfase à industrialização são alguns dos tópicos em que a sua capacidade transformativa será testada. A composição do seu Governo e a *entourage* burocrática parece indiciar uma tendência para dar continuidade à política macroeconómica do seu antecessor. As elevadas expectativas que criou deixam-no com um fardo maior, centrado na muito superlativamente substantivada “supressão” do crime organizado e na campanha antidrogas, que não é um objetivo alcançável num ápice e que pode até ter efeitos contraproducentes pela dureza dos métodos usados (com um sistema judicial disfuncional e a polícia desacreditada); de igual modo, vai ter de lidar com as críticas que a Igreja Católica lhe tem dirigido e com os ataques dos *media* que sem esforço o acusarão de autoritarismo, pelo que não poderá ignorar as instituições ou a lei. A maioria de que dispõe no Congresso deixa-lhe, no entanto, uma margem larga de conforto. ■

Notas

¹ Agradeço as sugestões de leitura a David Camroux (Sciences Po, Paris) e a recolha de informação a Daniela Martins, bolsreira de investigação no Instituto do Oriente.

Referências

- DAVID, Randy (2016) – Duterteismo, Inquirer.Net, <http://opinion.inquirer.net/94530/dutertismo>, consultado em 06.05.2018.
- HEYDARIAN, R. (2017) – “Asian Fury: Rodrigo Duterte and the Populist Backlash Against Globalization”. *Harvard International Review*, 2 de setembro. Disponível para consulta em: <http://hir.harvard.edu/article/?a=14560>. [Acesso a 26 de abril de 2018].
- Idem (2017) – “The Rise of Duterte: A Populist Revolt Against Elite Democracy”, https://aparc.fsi.stanford.edu/sites/default/files/book_talk_the_rise_of_duterte_standford.pdf [acesso a 6 de maio de 2018].
- MENDES, Nuno Canas (2005) – *A multidimensionalidade da construção identitária em Timor-Leste*, Lisboa: ISCSP, pp. 472-482.
- THEEHANKEE, Julio C. (2016) – “Weak State, Strong Presidents: Situating the Duterte Presidency in Philippine Political Time”, *Journal of Developing Societies* 32, 3: 293-321.



1.30 • Conjuntura internacional

A IMPORTÂNCIA DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS NA ECONOMIA PORTUGUESA

Sandra Ribeiro

MUITOS FATORES TÊM VINDO A AUMENTAR as relações a nível internacional nas últimas décadas: a abertura ao exterior, o declínio das barreiras ao comércio, o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e a evolução tecnológica registada no campo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e nos transportes são os principais fatores que estimularam a integração das economias nacionais no sistema económico mundial. Desta forma, o comércio internacional intensificou-se, quer considerando as trocas de bens quer de serviços.

O comércio internacional de serviços diferencia-se do comércio internacional de bens em virtude das características intrínsecas dos primeiros. De uma forma geral, os serviços são intangíveis e só são armazenáveis quando incorporados numa mercadoria. Isto significa que a sua produção e consumo ocorrem simultaneamente, originando um contacto entre o produtor e o consumidor do serviço, pelo que é frequente que um dos dois se desloque para que a exportação se realize. No entanto, a deslocação poderá ocorrer de formas totalmente diferentes. Por exemplo, se considerarmos o setor do turismo, é o consumidor que se desloca ao país do produtor; porém, se considerarmos o setor dos serviços de transporte e de construção, a deslocação ocorre por parte dos próprios fatores de produção (capital e trabalho).

A relevância económica do setor dos serviços tem aumentado nas últimas décadas. A reorientação para os serviços traduziu-se no maior peso deste setor no Valor Acrescentado Bruto (VAB) total (Gráfico 1). Tal como podemos observar no Gráfico 1, o peso do VAB do setor dos serviços no VAB total da economia é, na última década, superior a 70% e tem aumentando muito significativamente nos últimos vinte anos.

Já no século passado, o peso dos serviços na economia era analisado. Clark (1951), com base na hipótese da hierarquização das necessidades, defende que os serviços satisfazem necessidades superiores às dos bens. Segundo esta hipótese, quanto maior for o rendimento, maior será o peso das despesas com a compra de serviços, o que explicaria a maior relevância dos serviços no VAB e no emprego dos países de maior rendimento. Baumol (1967 e 2001) desafiou esta interpretação argumentando que o aumento do peso dos serviços é o resultado de um diferencial no crescimento da produtividade e defende que, quando medida a preços constantes, a procura relativa de serviços não depende do rendimento. Também o crescente peso do setor público na economia e a existência de serviços neste setor é um outro facto apontado (Peacock e Scott, 2000) para o aumento dos serviços não só na produção, mas também no emprego.

Crescente importância dos serviços no comércio internacional

De salientar que o paradigma clássico da teoria económica defendia que enquanto os bens provenientes da indústria transformadora eram transacionáveis (pelo que eram estes que estavam sujeitos à comercialização a nível internacional), os serviços eram essencialmente não transacionáveis. Apesar de ainda estar presente esta ideia na teoria económica, a mesma sofreu grandes alterações, pois os serviços tornaram-se, gradualmente, transacionáveis. Dada a crescente importância dos serviços, Hoekman (2017) analisa o papel destes no desenvolvimento e crescimento, encarando o papel potencial do comércio de serviços como um impulsionador do desempenho de produtividade de setores que usam serviços como *inputs*, e as ligações entre as políticas de serviços.

“
O apoio à exportação de serviços de maior valor agregado deverá continuar a ser (...) objeto de políticas públicas específicas.
”

Grande parte da justificação para a intensificação do comércio internacional de serviços prende-se mesmo com o aumento do comércio internacional de bens manufaturados. No entanto, muitas outras razões são apontadas. Blinder (2006) defende que a inovação tecnológica e o seu impacto no desenvolvimento das comunicações impulsiona o comércio internacional de serviços.

Também Amador e Cabral (2009) associam a expansão do comércio internacional de serviços, a nível mundial, à liberalização da regulamentação do setor que ocorreu nos anos oitenta e ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação. A associação deste crescimento à notória redução das barreiras económicas e políticas ao comércio e à liberalização do mercado em setores específicos da economia, como os dos serviços de transportes, também são outras justificações.

Bénassy-Quéré, Schwelnus e Ünal (2006) justificam esta situação defendendo a crescente liberalização internacional do setor por força do aumento da procura de serviços pelas empresas, da própria complementaridade existente entre o comércio de bens e de serviços e do crescimento das empresas multinacionais, tendo em conta a continuação do progresso tecnológico e a desregulamentação já encetada por alguns países em diversos setores de serviços.

Welsum e Reif (2006) apresentam a relação da inovação tecnológica com a possibilidade de os serviços se tornarem transacionáveis, reduzindo, assim, a distância entre o produtor e o consumidor de serviços. Reportam esta situação ao benefício provocado principalmente nos países mais desenvolvidos, com economias já muito baseadas no setor terciário. O progresso tecnológico permitiu, também, o desenvolvimento de um conjunto de serviços que podem ser fornecidos à distância; no entanto, Gonzales, Jensen, Kim e Nordas (2012) admitem a possibilidade de este tipo de comércio não estar tão disseminado internacionalmente quanto seria de esperar, dado que a comunicação, que desempenha um papel determinante nestes serviços, é muitas vezes impossível devido à barreira linguística.

Categorias	Exportações (milhões de euros)	Peso de cada categoria de exportação no total (em %)
Transportes	6547,8	21,6%
Viagens e turismo	15 153,4	50,1%
Construção	642,6	2,1%
Serviços de seguros e pensões	134	0,4%
Serviços financeiros	345,1	1,1%
Direitos cobrados pela utilização de propriedade intelectual N.I.N.R.	140,7	0,5%
Serviços de telecomunicações, informáticos e de informação	1432,7	4,7%
Serviços pessoais, culturais e recreativos	285	0,9%
Outros	5588,5	18,5%
TOTAL	30 269,8	100,0%

Quadro 1 – Estrutura das exportações portuguesas de serviços (por categorias) em 2017

Fonte: Elaboração própria. Dados PORTDATA.

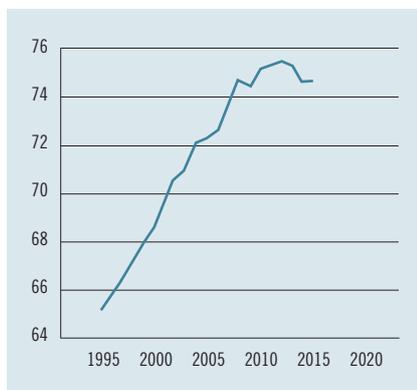


Gráfico 1 – Peso do VAB Serviços no VAB Total
Fonte: Elaboração própria. Dados PORDATA.

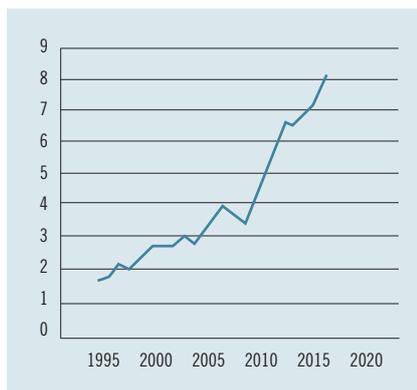


Gráfico 2 – Saldo da Balança de Serviços em % do PIB
Fonte: Elaboração própria. Dados PORDATA.

De salientar que a globalização e a inovação tecnológica são apontadas como os principais fatores com grande impacto neste setor, pois originam uma conseqüente redução dos custos dos transportes e comunicações, fatores que associados à crescente mobilidade de pessoas e capitais provocaram um aumento considerável nos serviços de turismo (sendo um dos principais serviços a considerar a nível internacional para Portugal).

O setor dos serviços nas trocas internacionais portuguesas

Os serviços correspondem a um setor económico de crescimento e sustentabilidade do comércio mundial ao longo das últimas décadas. A relevância económica deste setor tem aumentado significativamente, o que fez com que se verificasse uma reorientação para os serviços, traduzindo-se em maiores pesos deste setor nas economias e consequentemente no comércio internacional.

Também em Portugal o mesmo se verifica. O setor dos serviços aumentou o seu peso na economia portuguesa não apenas no VAB mas também no comércio internacional, em linha com a evolução observada na maioria dos países industrializados. Em Portugal o peso dos serviços no crescimento da economia é notório. Através do gráfico apresentado (Gráfico 2) podemos observar que o saldo da balança de serviços em percentagem do PIB é hoje quatro vezes mais do que nos anos noventa. O peso que este setor tem na balança de bens e serviços também é de salientar, pois é o setor dos serviços que permite,

O GATS

O peso crescente que os serviços têm vindo a ter no comércio internacional fez com que, em abril de 1994, o Ato Final resultante da ronda do Uruguai, no qual se determinou a criação da OMC, englobasse, entre uma série de acordos referentes ao comércio internacional, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), com o objetivo de estimular este tipo de comércio internacional definindo diversos princípios e regras orientadas para a liberalização do comércio e investimento neste setor e assim contribuir para o desenvolvimento da economia mundial. O GATS engloba o comércio de todos os serviços, exceto os serviços prestados no exercício da autoridade governamental, os direitos de tráfego aéreo e os serviços relacionados com estes direitos.

De salientar que o GATS foi inspirado essencialmente pelos mesmos objetivos da sua contrapartida no comércio de mercadorias, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

O GATS define que a prestação de serviços a nível internacional pode assumir quatro modos:

1. O comércio transfronteiriço cobre os fluxos de serviços do território de um membro para o território de outro membro, ou seja, os fornecedores de serviços não residentes num país prestam serviços no território desse país (ex.: serviços bancários transmitidos por correio, TV por satélite, chamadas telefónicas internacionais);
2. Consumo no exterior, em que os residentes de um país se deslocam a outro país para adquirir serviços no seu território (ex.: turismo);
3. Presença comercial, que se traduz na localização de fornecedores de serviços estrangeiros no território de um outro membro para fornecer o serviço (por exemplo, através de uma sucursal ou subsidiária, de uma instituição financeira ou cadeia de hotéis);
4. Deslocação física de pessoas, que se refere à entrada e estadia temporária no território de um país de indivíduos estrangeiros, a fim de fornecerem um serviço (ex.: médicos, professores, projetos de construção).

desde 2012-2013, que o país tenha um saldo da balança de bens e serviços positivo. De salientar que, segundo informação do Banco de Portugal, “em 2017 as exportações de bens e serviços cresceram 11,2%, atingindo o maior crescimento homólogo dos últimos 6 anos.”

Ao longo das últimas décadas registou-se uma tendência geral de reafetação setorial no sentido de uma maior importância do setor dos serviços na maioria dos países desenvolvidos. Portugal tem acompanhado essa tendência de crescimento das exportações de serviços e de maior importância do setor para a economia, tendo verificado a própria reafetação estrutural. Segundo os dados do INE, as exportações portuguesas de serviços representam, em 2017, 35,5% das exportações totais de bens e serviços quando em 2001-2006 representava 28,3% face a 26,1% no período 1981-1986.

As viagens e turismo e os transportes representam, em 2017, mais de 70% do total dos serviços exportados (Quadro 1), o que vai de encontro às justificações apresentadas anteriormente por diversos autores sobre a importância do impacto nos transportes da inovação tecnológica. O impacto desta, também já referido anteriormente, na redução do custo dos transportes e das comunicações, também está representado na estrutura das exportações portuguesas de serviços, ocupando esta categoria a segunda posição para a economia nacional. De salientar que o turismo tem vindo a aumentar a sua importância no PIB do país, pelo que começa também a assumir, cada vez mais, um papel relevante na qualificação de recursos humanos, de oferta de serviços e na requalificação do território.

Neste seguimento podemos concluir que mesmo sendo os serviços, intrinsecamente, menos transacionáveis do que os bens, o peso deste setor nas exportações tem vindo a aumentar consideravelmente e a relevância das exportações de serviços para o crescimento da economia portuguesa é cada vez mais significativa.

A expansão do comércio de serviços ocorre em praticamente todas as categorias, mas destacam-se alguns setores que ganham impulso com o desenvolvimento das tecnologias de informação. Assim, todas as políticas públicas ou público-privadas devem considerar que este setor pode representar uma importante fonte geradora de divisas, rendimento e empregos altamente qualificados para o nosso país, enquanto exportador. O apoio à exportação de serviços de maior valor agregado deverá continuar a ser alvo de planeamento estratégico e objeto de políticas públicas específicas. ■

Referências

- Amador, J. e Cabral, S. (2009), “O Comércio Internacional de Serviços na Economia Portuguesa”, *Boletim Económico do Banco de Portugal* – outono 2009, 15(3) pp. 229-249.
- Baumol, W. J. (1967), “Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis”, *The American Economic Review* 57(3), 415-426.
- Baumol, W. J. (2001), “Paradox of the services: Exploding costs, persistent demand”, in T. ten Raa and R. Schettkat, eds., *The Growth of Service Industries: The Paradox of Exploding Costs and Persistent Demand*, Edward Elgar Publishing, capítulo 1, pp. 3-28.
- Bénassy-Quéré, Schwellnus, C. e Únal, D. (2006), “International trade: services included”, La Lettre du CEPII (Online), 255.
- Blinder, Alan S. (2006), “Offshoring: The Next Industrial Revolution?”, *Foreign Affairs*, pp. 113-128.
- Clark, C. (1951), *The Conditions of Economic Progress*, MacMillan & Co. Ltd.
- Gonzales, F., Jensen, B., Kim Y., Nordas, H. (2012), “Globalisation of Services and Jobs”, em *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, D. Lippoldt (ed.), OCDE.
- Hoekman, B. (2017), “Trade in Services”, *Wider Working Paper* 2017/31, UNU-Wider.
- INE (2018), *Boletim Mensal de Estatística* – setembro 2018, ISSN 0032-5082.
- Peacock, A. e Scott, A. (2000), “The Curious Attraction of Wagner’s Law”, *Public Choice*, vol. 102, Nos 1-2, 1-17.
- Welsum, Desirée van e Xavier Reif (2006), “We Can Work it Out: The Globalization of ICTEnabled Services”, NBER Working Papers, 12799 em Marshall Reinsdorf e Matthew J. Slaughter (2009) (org.), *International Trade in Services and Intangibles in the Era of Globalization*, Chicago, University of Chicago Press.



1.31 • Conjuntura internacional

BREVE INTRODUÇÃO À COMISSÃO DE LIMITES DA PLATAFORMA CONTINENTAL

“A PLATAFORMA CONTINENTAL DE UM ESTADO costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.” Esta é a definição constante da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou Convenção), que prevê no artigo 76.º e seguintes o conceito e regime aplicáveis à plataforma continental, bem como o processo de delimitação pelo Estado costeiro dos limites exteriores da plataforma continental.

A 11 de Maio de 2009, Portugal entregou à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC ou Comissão) a respectiva Proposta de Extensão da Plataforma Continental (Proposta), correspondendo a uma dimensão aproximada de 2 150 000 km². A 1 de Agosto de 2017 foi entregue uma Adenda à Proposta, resultante dos dados de batimetria, geologia e geofísica, recolhidos desde 2009. Esta Adenda inclui um novo limite exterior que engloba uma área aproximada de 2 400 000 km², de plataforma continental além das 200 milhas marítimas.

Decorridos oito anos desde a entrega da Proposta, a 24 de Julho de 2017, a CLPC procedeu à designação dos sete membros que compõem a subcomissão encarregue de analisá-la. É no âmbito desta subcomissão que decorre a avaliação da Proposta, eminentemente de carácter técnico e científico, suportada pelas disposições jurídicas relevantes da CNUDM.

O mandato e a composição da CLPC

A CLPC é um dos três organismos criados pela CNUDM para implementar as disposições jurídicas nela constantes. A complexidade do artigo 76.º e o interesse de todos os Estados no resultado final da sua aplicação levou à criação desta Comissão que procede a uma homologação técnico-científica dos trabalhos realizados pelos Estados costeiros. A CLPC foi estabelecida de acordo com o disposto no artigo 76.º/8 e em conformidade com as disposições do Anexo II da Convenção. Tem como principal função analisar as propostas de extensão da Plataforma Continental apresentadas pelos Estados costeiros, emitir recomendações sobre as mesmas e, adicionalmente, prestar apoio técnico-científico na elaboração das propostas dos Estados que assim o solicitem. Os limites da Plataforma Continental estabelecidos pelo Estado costeiro com base nas recomendações da CLPC serão definitivos e obrigatórios.

A Comissão é constituída por vinte e um peritos em geologia, geofísica ou hidrografia, que têm que ser nacionais dos Estados partes da Convenção. A composição da Comissão deve assegurar uma representação geográfica equitativa com pelo menos três membros de cada região geográfica. A atual distribuição de lugares ficou acordada na décima nona Reunião dos Estados Partes, em 2009, nos seguintes termos: cinco lugares – Grupo Asiático; quatro lugares – Grupo da América Latina e Caraíbas; cinco lugares – Grupo Africano; três lugares – Grupo da Europa Ocidental e outros; três lugares – Grupo da Europa Oriental; um lugar flutuante a escolher entre o Grupo Africano, o Grupo Asiático e o Grupo da Europa Ocidental e outros.

“**A 11 de Maio de 2009, Portugal entregou à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC ou Comissão) a respectiva Proposta de Extensão da Plataforma Continental (Proposta), correspondendo a uma dimensão aproximada de 2 150 000 km².**”

Os membros da Comissão são eleitos para mandatos de cinco anos, em reunião dos Estados partes da Convenção, por maioria de dois terços dos Estados presentes e votantes, podendo ser reeleitos. Prestam serviço a título pessoal e são eleitos com base na sua especialização científica e técnica, devendo exercer funções com carácter de imparcialidade, não representando os interesses do Estado que patrocinou a sua candidatura.

A primeira eleição para a CLPC teve lugar na sexta reunião dos Estados partes da Convenção em Março de 1997. Seguiram-se eleições em 2002, 2007, 2012 e a mais recente a 14 de Junho de 2017, na vigésima sétima reunião dos Estados partes. Nesta última, foi eleito o candidato apresentado por Portugal, o comandante Aldino Santos de Campos, com 162 votos em 164 possíveis. A análise sobre a composição da CLPC desde o primeiro mandato (1997-2002) permite verificar que nove Estados partes da CNUDM conseguiram assegurar a eleição sistemática do seu candidato para membro da CLPC (Tabela 1).

De salientar também a crescente participação de nacionais dos Estados membros da Comunidade

Mariana Neves e Equipa EMEPC

dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – de uma participação de 4,8% no primeiro mandato, os Estados membros da CPLP conseguiram uma participação de 20% no actual mandato da Comissão (Tabela 2).

O funcionamento da CLPC

O artigo 76.º e o Anexo II da Convenção revelaram-se insuficientes para regular a actividade da Comissão, bem como para a definição de critérios que suportassem a emissão de recomendações. Assim, a CLPC adoptou as próprias regras de funcionamento interno, as Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf (RoP) e as Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf (STG). Estas regras vinculam a Comissão, os seus membros e os Estados costeiros, desde que não sejam contrárias ao espírito e ao texto da Convenção.

As RoP dizem respeito à organização interna da Comissão e às submissões a ela apresentadas pelos Estados, contendo regras mais detalhadas do que as previstas no Anexo II da Convenção. A actual versão das RoP (CLCS/40/Rev.1) foi adoptada pela Comissão a 11 de Abril de 2008 e está disponível nas seis línguas oficiais das Nações Unidas. O Anexo I trata do modo como a CLPC deve considerar as submissões relativas a áreas sob disputa entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente ou no caso de haver outras disputas territoriais ou marítimas por resolver. Já o Anexo II estabelece as regras de confidencialidade relativa às submissões (e aos dados nelas constantes) entregues à Comissão. Por fim, o Anexo III contém o *modus operandi* sobre como devem ser preparadas e analisadas as submissões, e como devem ser emitidas as recomendações.

As STG (CLCS/11) foram adoptadas pela Comissão em 1999, estando, igualmente, disponíveis nas seis línguas oficiais das Nações Unidas. A elaboração deste documento consubstanciou-se num processo complexo. Foram criados seis grupos de trabalho, um comité supervisor, um grupo de peritos e recebidos comentários de vários Estados partes da Convenção. As suas disposições foram adoptadas por consenso, apesar das reservas de alguns membros da Comissão relativamente a determinadas matérias. As STG contêm a interpretação da Comissão do artigo 76.º da Convenção, que, não constituindo interpretação autêntica, não poderá ser imposta aos Estados. No entanto, as STG contêm as orientações técnicas e científicas necessárias à aplicação do artigo 76.º, nomeadamente à elaboração das submissões pelos Estados, à análise das submissões e à preparação das recomendações a emitir pela Comissão.

Grupo Asiático	China Japão Malásia República da Coreia
Grupo Africano	Camarões Nigéria
Grupo da América Latina e Caraíbas	Argentina Brasil
Grupo da Europa Oriental	Rússia
Grupo da Europa Ocidental e outros	---

Tabela 1 – Estados partes com membros eleitos na CLPC desde 1997

CPLP					
NACIONALIDADE MEMBROS	1.º mandato 1997-2002	2.º mandato 2002-2007	3.º mandato 2007-2012	4.º mandato 2012-2017	5.º mandato 2017-2022
Membros da CPLP	1 Brasil	2 Brasil Portugal	2 Brasil Portugal	2 Brasil Moçambique	4 Angola Brasil Moçambique Portugal
Outros	20	19	19	18	16

Tabela 2 – Participação de nacionais dos Estados da CPLP ao longo dos vários mandatos da CLPC

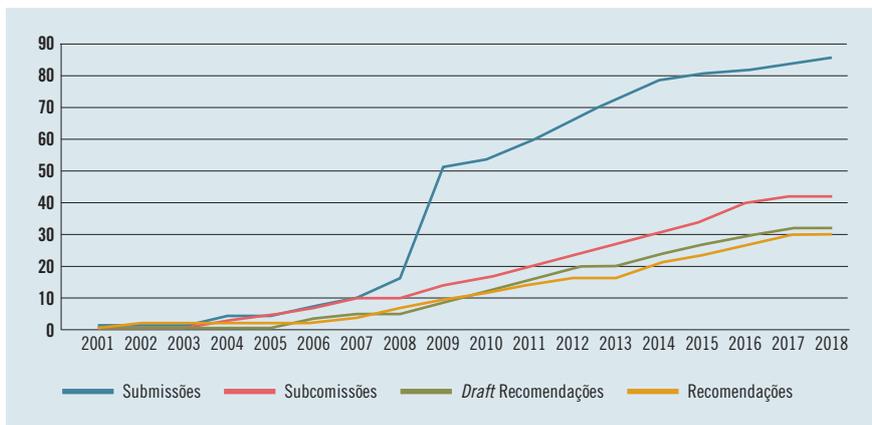


Gráfico 1 – Gráfico ilustrativo da actividade da Comissão

A Comissão reúne-se em Nova Iorque, na sede das Nações Unidas. As sessões decorrem à porta fechada e são secretariadas pela Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. A primeira sessão da Comissão decorreu em Junho de 1997 e a mais recente, a quadragésima nona, teve início no passado dia 28 de Janeiro e está previsto terminar a 15 de Março.

Com vinte e um anos de existência, e até à data de hoje¹, a Comissão recebeu oitenta e uma submissões de setenta e um Estados (a que acrescem sete submissões parciais revistas), quarenta e sete informações preliminares (vinte e sete das quais já convertidas em submissões) e emitiu trinta recomendações. A primeira submissão foi entregue pela Rússia a 20 de Dezembro de 2001 e a mais recente pela Libéria, a 23 de Outubro de 2018, sendo que o Brasil entregou a terceira submissão parcial revista no dia 7 de Dezembro de 2018.

O artigo 4.º do Anexo II da Convenção estabelece como prazo para entrega das submissões dez anos a contar da data de entrada em vigor da Convenção para o respectivo Estado. Na décima primeira reunião dos Estados partes, em 2001, estes decidiram interpretar aquela norma com referência à data de aprovação das STG, fixando a data de entrega no dia 13 de Maio de 2009 para os Estados em que a Convenção já tinha entrado em vigor. Foi esta decisão dos Estados partes que justificou o repentino aumento do número de submissões em 2009 – de dezasseis submissões em 2008 a Comissão passou a ter cinquenta e uma submissões para analisar. Entretanto, este prazo deixou de ser vinculativo, também por decisão dos Estados partes na sua décima oitava reunião, bastando a apresentação de uma informação preliminar como manifesta-

ção de interesse para entrega de uma submissão futura (Gráfico 1).

O modo de funcionamento da CLPC não está adequado a um número tão elevado de submissões substancialmente superior ao previsto durante as negociações da Convenção. A Comissão não foi estabelecida como uma entidade permanente e funciona por intermédio de subcomissões compostas por sete membros cada, excepto se vier a decidir de outro modo. A Convenção nada determina nesse sentido e as RoP apenas prevêem que a Comissão tem de reunir pelo menos uma vez por ano, podendo funcionar em simultâneo três subcomissões, a não ser que aquela decida em contrário. Em 2012 (CLCS/76), a pedido dos Estados partes da Convenção, a Comissão decidiu adoptar um novo modo de funcionamento, passando a reunir-se em três sessões de sete semanas consecutivas, num total de vinte e uma semanas por ano, quatro das quais dedicadas a reuniões em plenário. Além disso, decidiu aumentar o número de subcomissões a funcionar em simultâneo – de três passou para seis, e à data de hoje verifica-se que estão activas dez subcomissões, entre as quais a encarregue de analisar a proposta portuguesa.

Cabe às subcomissões analisar as propostas entregues pelos Estados costeiros e apresentar em concordância um *draft* de recomendações para serem aprovadas em plenário da CLPC, por maioria de 2/3 dos seus membros presentes e votantes. Após a emissão das recomendações competirá única e exclusivamente ao Estado costeiro a sua aceitação ou, em alternativa, a apresentação de uma proposta revista junto da CLPC. Na sequência das recomendações já emitidas, foram várias as reacções dos Estados – seis Estados (México, Irlanda, Filipinas, Austrália, Paquistão e Rússia)

aceitaram as recomendações e procederam ao depósito das coordenadas geográficas do limite exterior da plataforma continental junto do secretário-geral das Nações Unidas, em cumprimento do disposto no artigo 76.º9; quatro Estados (Barbados, Rússia, Argentina e Brasil) apresentaram seis propostas parciais revistas; outros Estados, como o Reino Unido, as Ilhas Cook, a Islândia, a África do Sul, a Papua-Nova Guiné e Ilhas Salomão não aceitaram as recomendações e/ou criticaram expressamente a Comissão, acusando-a de falta de transparência e consistência nos procedimentos adoptados em plenário, os quais levaram à alteração significativa dos *drafts* de recomendações propostos pelas respectivas subcomissões, sem qualquer fundamentação científica.

A única certeza, confirmada pela análise de vinte e oito recomendações já publicadas (encontram-se por publicar as recomendações relativas à submissão conjunta da Papua-Nova Guiné, Ilhas Salomão e Micronésia e à submissão das Seychelles), é que o desenho final dos limites exteriores da Plataforma Continental será sempre diferente do desenho inicialmente proposto pelo Estado costeiro.

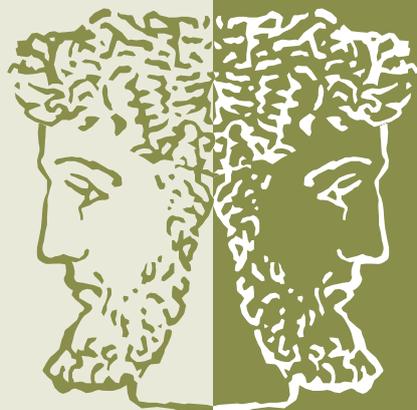
O pleno cumprimento do mandato da Comissão terá um impacto duplamente significativo: no que toca à configuração final da área, cujos recursos são considerados património comum da humanidade, e no que respeita ao reconhecimento internacional do exercício dos direitos de soberania dos Estados costeiros, para efeitos de exploração e aproveitamento dos recursos naturais das respectivas plataformas continentais. ■

Notas

¹ 26 de Fevereiro 2019.

Referências

Sítio da Internet *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea* <http://www.un.org/depts/los/>



2. **A dimensão externa da segurança interna**



2.1 • A dimensão externa da segurança interna

SOBRE A DIMENSÃO EXTERNA DA SEGURANÇA INTERNA

Luis Tomé

A “SEGURANÇA” É, SEMPRE FOI, um dos conceitos mais controversos e debatidos, desde logo porque implica percepções e preocupações muito variadas acerca de quem e do que deve ser seguro, a natureza/tipologia/hierarquização das ameaças e dos riscos ou os agentes e os instrumentos/meios de segurança, questões essenciais também para responder bem ao objectivo de promover e aumentar a segurança. Ainda assim, é relativamente consensual que nas últimas décadas praticamente tudo se alterou no domínio da segurança, incluindo a tradicional dicotomia entre as dimensões interna e externa.

Transformações e erosão da dicotomia entre as dimensões interna e externa

Na realidade, só não se alterou o facto de a segurança continuar a ser uma prioridade da generalidade das pessoas, comunidades, Estados e organizações internacionais/regionais, a exigir inúmeros recursos e a requerer permanentes adaptações dos sistemas e dispositivos. De resto, temos vindo a assistir a alterações significativas na referência de segurança ou sobre o que deve ser seguro (do Estado quase em exclusivo também para comunidades/grupos, indivíduos, Humanidade, planeta ou ainda certos espaços como a UE/Espaço Schengen/Zona Euro, área Euro-Atlântica, ciberespaço, etc.), a par da emergência em importância de novos actores, seja enquanto perturbadores (dos grupos terroristas e de criminalidade organizada transnacionais aos “senhores da guerra”) seja promotores de segurança (das organizações internacionais/regionais às organizações não governamentais), de novos riscos e ameaças (dos radicalismos violentos aos “Estados falhados”, do abastecimento energético às alterações climáticas ou à cibercriminalidade), novos instrumentos quer no quadro dos tradicionais domínios militar, policial e de *intelligence* quer no âmbito político-jurídico, diplomático, económico-financeiro, da ajuda ao desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento, promoção do Estado de Direito, etc., e, enfim, de novas abordagens de segurança, designadamente em torno de “segurança humana”, “segurança global” e “segurança completa” (Tomé, 2010, 2014 e 2016).

Entre outros importantes impactos resultantes destas transformações, um dos mais significativos é a erosão da tradicional dicotomia entre as dimensões interna e externa da segurança, por várias razões fundamentais: i) muitos dos riscos e ameaças que afectam a dita “segurança interna” são provenientes do exterior das fronteiras do Estado e/ou do ambiente externo em que se insere; ii) as respostas e políticas/estratégias de segurança face à generalidade de ameaças e fenómenos criminológicos – transnacionais, complexos e

sofisticados –, não podem ser meramente nacionais ou ficar pelo nível “interno”; iii) o falhanço ou a incapacidade de um Estado em garantir a segurança interna afecta inevitavelmente também o ambiente externo e a segurança de outros; iv) as responsabilidades e os compromissos assumidos perante aliados e parceiros e/ou inerentes aos quadros multilaterais e regionais de inserção geopolítica implicam que a “segurança de outros” dependa de “nós”, da mesma forma que a “nossa segurança” depende enormemente do contributo e da cooperação de e com “outros”; v) na medida em que o contexto securitário interno de outros ou o contexto internacional afecta a nossa “segurança interna”, é não apenas prudente como crucial o contributo das forças e serviços de segurança nacionais na promoção da segurança muito para lá das fronteiras do Estado, ou seja, também ao nível “externo” ou internacional; e vi) o aparecimento e utilização do ciberespaço, no qual é impossível traçar ou reclamar linhas de soberania estatal, obriga a rever todas as tradicionais concepções em torno das dimensões interna e externa da segurança.

Em suma, num contexto de acelerada mundialização e aumento impressionante de todo o tipo de interdependências que, inevitavelmente, impendem sobre os domínios da segurança, a dita “segurança interna” não é nem pode ficar imune ou indiferente ao contexto externo/internacional e aos muitos e diversos tipos de actores, fenómenos e riscos que interferem no e dentro do Estado, do mesmo modo que os instrumentos e agentes de segurança interna de um Estado não devem deixar de cooperar com outros para benefício da segurança de todos. Mais do que nunca, a nossa segurança interna depende de outros tal como a segurança interna dos outros depende também do contributo nacional, sendo portanto a cooperação internacional um vector decisivo para a segurança de todos.

Um imperativo para Portugal, a UE e não só

A relevância da dimensão externa da segurança interna é por demais evidente no contexto em que um país como Portugal se insere. Desde logo porque muitos dos riscos e ameaças que afectam a nossa segurança – como sejam, entre outros, a criminalidade organizada, o tráfico de pessoas, órgãos humanos, drogas e armas, o terrorismo, a cibercriminalidade e a falsificação de documentos ou de moeda – são, em larga medida, de origem externa e/ou de carácter transnacional, não podendo naturalmente ser enfrentados como se fossem de natureza estritamente interna. Depois, enquanto membro e também fronteira externa da UE e do Espaço Schengen, Portugal está necessa-

riamente envolvido nos desenvolvimentos e compromissos no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, com todas as responsabilidades daí decorrentes quer em termos de transposição de legislação e directivas europeias e de adopção de orientações, políticas e estratégias europeias, quer pela participação em missões e operações da UE, quer ainda pelo envolvimento em agências europeias como a FRONTEX, a EUROPOL, a CEPOL, a EUROJUST e outros organismos como o Gabinete Europeu de Asilo (EASO), a Rede Judiciária Europeia, a Rede de Formação Judiciária Europeia, o Organismo Europeu Anti-Fraude (OLAF), a Sitcen ou a Força Europeia de Gendarmerie (EUROGENDFOR ou EGF). Além da UE/Schengen, Portugal tem igualmente

“
Num contexto de acelerada mundialização e aumento impressionante de todo o tipo de interdependências (...) a dita “segurança interna” não é nem pode ficar imune ou indiferente ao contexto externo/internacional.”

responsabilidades resultantes da inserção noutros quadros multilaterais – designadamente a ONU, a NATO, a CPLP, o Diálogo 5+5 do Mediterrâneo (Portugal, Espanha, França, Itália e Malta + Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia), a OSCE, o Conselho da Europa, a Organização Internacional das Alfândegas ou a Organização Internacional de Polícia Criminal/OIPC–INTERPOL – e, por outro lado, de compromissos e relações bilaterais com outros aliados e parceiros – dos EUA a Espanha, passando pelos países lusófonos (africanos, Brasil e Timor-Leste) e países da bacia do Mediterrâneo –, a que se somam ainda as muitas convenções internacionais de que Portugal faz parte, diversos outros organismos institucionais ou *ad hoc* de que Portugal é membro ou participante e os tratados e acordos de cooperação bilaterais com inúmeros outros países. A tudo isto acrescenta-se a miríade de canais e mecanismos de cooperação multilateral e bilateral das forças e serviços de segurança nacionais com os seus congéneres.

A importância da dimensão externa da segurança interna vem sendo reconhecida e a sua operacionalização tem crescido em Portugal nos últimos anos, sendo disso exemplos o aumento expressivo do número de elementos das forças e serviços de segurança nacionais empenhados em missões

CITAÇÕES DE DOCUMENTOS E ESTRATÉGIAS DA UE

A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno. [Tratado da União Europeia, artigo 3.º, n.º 2]

A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais. [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 67.º]

A Estratégia de Segurança Interna da União Europeia expõe as ameaças e desafios comuns com que nos deparamos e que fazem com que seja cada vez mais importante que os Estados-membros e as instituições da UE unam os seus esforços para fazer frente aos novos desafios que ultrapassam a nossa capacidade nacional, bilateral ou regional; (...) define um modelo de segurança europeu, que consiste em ferramentas comuns... e uma maior interdependência entre segurança interna e segurança externa. [Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, 2010: 1. Proteger os cidadãos na Europa numa sociedade global]

RECONHECENDO as ligações cada vez mais estreitas entre a segurança interna e externa da União Europeia...

CONSIDERA que deverá ser prestada, de acordo com as respetivas competências, especial atenção às ações da União Europeia e dos Estados-membros destinadas:

– a melhorar a troca e a acessibilidade das informações, em especial garantindo a interoperabilidade dos diferentes sistemas de informação ...

– a reforçar a cooperação operacional,

– a melhorar a prevenção e a investigação de atos criminosos. ...

– a melhorar as possibilidades de formação, financiamento, investigação e inovação. ... [Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020, 2015]

A presente agenda... Visa também assegurar uma articulação entre as dimensões interna e externa da segurança. [Agenda Europeia para a Segurança, 2015]

A segurança interna e externa estão cada vez mais interligadas: a segurança dentro do nosso território implica um interesse paralelo na paz nas regiões vizinhas e circundantes. (...) honrar os nossos compromissos de assistência mútua e solidariedade e abrange a resposta a desafios com uma dimensão interna e externa, como o terrorismo, as ameaças híbridas, a cibersegurança, a segurança energética, o crime organizado e a gestão das fronteiras externas. (Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, 2016: pp. 10 e 15)

e operações internacionais (no âmbito da ONU, da UE – tanto em missões civis e civis/militares no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa como da FRONTEX – ou da EUROGENDFOR) e de peritos nacionais destacados em organizações e organismos internacionais (da UN Police e Departamento de Peacekeeping da ONU à INTERPOL, passando por FRONTEX, CEPOL, EUROPOL, EUROJUST ou EASO da UE), o alargamento da rede de oficiais de ligação junto de países e organizações internacionais ou o aumento de candidatos nacionais oriundos de forças e serviços de segurança a missões e funções em agências e estruturas de organizações e organismos internacionais e europeus. Mas a dimensão externa da segurança interna de Portugal é visível também no crescente número de acordos bilaterais celebrados respeitantes directamente à cooperação nas áreas da segurança e da justiça, na adopção de orientações internacionais (de que constitui mero exemplo o Quadro de Normas para a Segurança e Facilitação do Comércio Global/ Quadro SAFE no âmbito da Organização Internacional das Alfândegas), na transposição de Directivas Europeias (como a “Diretiva PNR” – Passenger Name Record), na participação em sistemas de partilha de informações (PNR, iFADO, APIS, EES, ETIAS, PRÜM, SIS/SIRENE, INTERPOL, EUROPOL, etc.), na presença de representantes nacionais em inúmeros organismos/mecanismos de cooperação

internacional e europeia (como o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna – COSI) ou a criação/adaptação em Portugal de orientações e modelos europeus (incluindo a criação do Ponto Único de Contacto para a cooperação policial internacional ou a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras).

Sublinhe-se, aliás, que a ênfase na, e o desenvolvimento da, dimensão externa da segurança interna é cada vez mais um imperativo não só dos Estados como também ao nível da própria UE nas suas políticas e estratégias de segurança (ver caixa). Conforme referido na Estratégia de Segurança Interna da UE (2010: 2. Directrizes Estratégicas de Acção – IX. Dimensão Externa da Segurança Interna), *Um conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa.*

Acerca deste dossiê temático

Estudar a Dimensão Externa da Segurança Interna nas suas múltiplas vertentes é o objectivo do projecto de investigação que está a ser desenvolvido numa parceria entre o OBSERVAR – Observatório de Relações Exteriores (unidade de investigação na área das Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa) e o Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais

e Segurança Interna (ICPOL–ISCPSP) da PSP. No âmbito deste projecto estão previstos vários *outputs*, incluindo a publicação de artigos e de livros, a elaboração de dissertações de mestrado e teses de doutoramento ou a organização de cursos de especialização e de *workshops* e conferências internacionais.

Um primeiro resultado deste projecto é precisamente o dossiê que aqui se introduz. Agregando um importante conjunto de artigos que desenvolvem muitos dos tópicos acima apenas enunciados, este dossiê surge propositadamente inserido no anuário *Janus* que tem a vocação de ser uma publicação de especialistas para o público em geral visando, assim, ajudar a consciencializar sobre a dimensão externa da segurança interna uma audiência mais ampla. Fruto da parceria com o ICPOL–ISCPSP, parte substancial dos artigos integrantes são da autoria de oficiais da PSP, mas contando também com a valiosa contribuição de elementos da GNR, do SEF, da Polícia Judiciária, da Autoridade Tributária e Aduaneira, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e de outros especialistas que generosamente aceitaram partilhar os seus conhecimentos e reflexões sobre tópicos concretos.

Estes artigos – refira-se que em quantidade e qualidade assinaláveis – não esgotam evidentemente o assunto e os muitos subtemas e dimensões associados. Até porque não foi possível colher atempadamente outras desejáveis colaborações, designadamente das demais forças e serviços de segurança, dos serviços de *intelligence*, do Sistema de Segurança Interna, dos serviços prisionais ou do sistema de Protecção Civil, cujas perspectivas e mecanismos de cooperação internacional são naturalmente relevantes para uma reflexão mais ampla e completa sobre a dimensão externa da segurança interna portuguesa. Ainda assim, estamos perante um inquestionável contributo de relevo que se soma a outros trabalhos que vêm sendo desenvolvidos nos últimos anos acerca do nexo interno-externo da segurança. Por outro lado, e conforme referido, este é somente o primeiro reflexo de um projecto mais amplo em curso e para o qual os parceiros OBSERVAR–UAL e ICPOL–ISCPSP contam com a cooperação e partilha de saberes e experiências de todos os especialistas e *practitioners* nestas áreas. ■

Referências

- TOMÉ, Luis (2016). “Complex Systems Theories and Eclectic Approach in Analysing and Theorising the Contemporary International Security Complex”, in ERÇETIN, Şefika Ş. and BAGCI, Hüseyin (Eds). *Handbook of Research on Chaos and Complexity Theory in the Social Sciences*. IGI Global / Springer (pp. 19-32). Url: <http://www.igi-global.com/book/handbook-research-chaos-complexity-theory/142191#table-of-contents>
- TOMÉ, Luis (2014). “Segurança”, “Sistema de Segurança” e “Complexo de Segurança”, in Mendes, N.C. e Coutinho, F.P. (org.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Lisboa, Instituto Oriente e Publicações Dom Quixote: pp. 492-502.
- TOMÉ, Luis (2010). “Security and security complex: operational concepts”, in *Janus.net, e-journal of international relations*, vol. 1, n.º 1 (Outono). [Em linha] http://observare.ual.pt/janus.net/en_vol1_n1_art3



2.2 • A dimensão externa da segurança interna

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE UNIDADES CONTRATERRORISTAS DA UE E O GRUPO ATLAS

Manuel Augusto Magina da Silva

O COMBATE AO TERRORISMO engloba uma dimensão puramente policial que se materializa na resposta que as forças de segurança dão quando são executados ataques terroristas diversos.

Também nesta área os Estados-membros (EM) da União Europeia (EU), após os atentados de 11 de setembro de 2001, ocorridos nos Estados Unidos da América, acharam que podiam e deviam fazer mais e melhor na resposta a ataques terroristas de grande dimensão. Desta tomada de consciência surgiu o designado Grupo ATLAS, da iniciativa dos comandantes das unidades contraterroristas (UCT) alemã, francesa e belga. Após os ataques referidos, a Comissão Europeia, através da sua Comissão de Justiça e Assuntos Internos (JAI), adotou uma série de medidas em matéria de segurança, nomeadamente a intensificação da cooperação entre corpos de polícia dos EM, tendo sido criado um grupo que engloba os respetivos chefes de polícia, denominado Task Force of Police Chiefs (TFPC), para orientar e efetivar a coordenação pretendida. Esta TFPC determinou a realização de um encontro entre os comandantes das UCT dos EM, que ocorreu em 15 de outubro de 2002, onde foi decidido propor à Comissão Europeia a criação de um projeto designado ATLAS e de canais seguros para a troca de informação entre as UCT.

No entanto, o embrião do Grupo ATLAS foi o designado Projeto Béliér, da iniciativa da UCT belga. No âmbito deste projeto ocorreu, em 1999, em Bruxelas, o primeiro encontro entre especialistas de onze UCT de EM/EU (entre as quais se encontrava o Grupo de Operações Especiais da Polícia de Segurança Pública de Portugal), tendo por objeto a abertura de portas de segurança, metálicas e blindadas, com recurso a substâncias explosivas, no âmbito de operações especiais de polícia de combate ao terrorismo. Em 2002, o projeto recebeu a designação de Grupo Béliér e foi aprovado o seu regulamento de funcionamento que definiu como objetivos específicos: a troca de informações e experiências sobre o tema aberturas; a colaboração, eventualmente operacional, entre as unidades que constituíam o grupo; e a realização de projetos de interesse comum.

Na sua declaração sobre a solidariedade contra o terrorismo, de 25 de março de 2004, os chefes de Estado e de Governo dos EM/UE proclamaram a firme intenção de mobilizar todos os instrumentos ao seu dispor para prestar assistência a um EM ou a um Estado aderente, no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista.

O Grupo ATLAS iniciou o seu processo de reconhecimento formal, no seio da UE, em 2006, através de uma iniciativa da República da Áustria, tendo em vista a aprovação de uma decisão do

Conselho relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos EM/UE em situações de crise. A iniciativa austríaca só em 2008 resultou no reconhecimento formal do Grupo ATLAS, através da Decisão 2008/617/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008. Esta decisão consagrou uma possibilidade arrojada: a de qualquer EM/EU, em situações de ataques terroristas de elevada escala e complexidade, poder requerer a assistência de UCT de outros EM.

O grupo foi crescendo em dimensão e abrangência, com a adesão sucessiva de diversas UCT, com o objetivo de criar um grupo que congregasse esforços e partilhasse saberes, competências e experiências, de forma a desenvolver doutrina operacional, técnicas e táticas mais eficazes e disseminá-las entre os parceiros no sentido de aumentar os conhecimentos e de fortalecer a cooperação entre os EM da UE na matéria. Atualmente, fazem parte integrante do Grupo ATLAS trinta e oito UCT dos EM da EU. O número de unidades que compõem o grupo é superior ao de EM da UE devido à existência de países com um sistema dual de forças, em que coexistem duas forças de segurança (uma de natureza civil e outra militar), como é o caso de Portugal, Espanha, França e Itália.

“ ... no combate ao terrorismo não nos resta outra opção que não seja cooperar nas diversas frentes, incluindo na intervenção tática, uma vez que os grupos terroristas também cooperam entre si e têm demonstrado uma ousadia invulgar, que tem ultrapassado a das forças de segurança, nomeadamente em matéria de cooperação policial. ”

Basicamente os objetivos do Grupo ATLAS continuam a ser os que foram inicialmente definidos: colocar as UCT ao mesmo nível (elevado) de profissionalismo, através de cooperação intensa e estruturada entre estas; troca de informação e assistência mútua de forma a melhorar as atividades da UE em matéria da luta contra o terrorismo; promover as mesmas hipóteses de sucesso a todos os EM da UE na luta contra o terrorismo; e realizar projetos comuns.

Claramente o objetivo mais difícil e ambicioso é o de possibilitar a cooperação operacional durante a ocorrência de incidentes tático-policiais (ITP) graves. Esta cooperação policial, sempre sob requisição do EM em que ocorra o ITP, pode abranger três tipos de apoio operacional: envio de peritos para troca de ideias e aconselhamento sobre a melhor forma de resolver o incidente; envio de equipamentos especializados e respetivos operadores, para disponibilização no âmbito de intervenções táticas; e envio de elementos de assalto para executarem operações táticas, sob o comando da unidade requisitante. Obviamente que a utilização de material e especialmente de pessoal para intervenção pode levantar problemas legais relacionados com a responsabilidade civil e, eventualmente, criminal. No entanto, a possibilidade de envio de elementos de assalto para executarem operações táticas pode revelar-se de importância crucial caso ocorram ITP que ultrapassem a capacidade operacional da UCT de um determinado EM.

No caso de realização de ações no território do EM requerente, os polícias em reforço necessariamente atuam sob a responsabilidade, autoridade e direção do EM requerente nos termos da legislação nacional deste último. A Decisão 2008/617/JAI do Conselho da EU, de 23 de junho de 2008, no seu Artigo 4.º (Responsabilidade civil e penal), em matéria de responsabilidade civil e penal, remete para o Tratado Prüm que, basicamente, prevê que os funcionários que atuam no território de outro EM, em matéria de responsabilidade civil e criminal, são equiparados aos funcionários do EM requisitante.

O Grupo ATLAS rege-se por um regulamento interno confidencial, aprovado pelos representantes das UCT dos EM da UE que o integram. A organização do grupo foi-se estruturando e progressivamente foram-se alargando as suas áreas de atividade. Atualmente, existem três grupos de trabalho (Building, Transport e Naval) e cinco fóruns (Entry, Sniper, Negotiation, Medic e C2 – Command and Control), que desenvolvem diversos projetos aprovados pelo plenário dos comandantes das UCT que integram o Grupo ATLAS. Todas as atividades são financiadas pela Comissão Europeia, através da atribuição de um orçamento anual. No final de cada projeto são obrigatoriamente apresentados a todos os parceiros os resultados concretos do trabalho, sob a forma de “as melhores práticas” relativamente à intervenção tática policial.

As UCT que compõem o grupo estão ligadas entre si através de uma rede autónoma e segura, alojada na rede da EUROPOL, o que permite a troca segura de informação e a constituição de um repositório sobre diversas áreas da intervenção policial tática.

ESTADOS-MEMBROS	UNIDADES
 Alemanha	GSG9 SEK BW
 Áustria	EKO COBRA
 Bélgica	DSU
 Bulgária	SOBT
 Chipre	ERU/EAO
 Croácia	SIU Croácia
 Dinamarca	AKS
 Eslováquia	LINX
 Eslovênia	RED PANTHER
 Espanha	GEO UEI
 Estónia	K-Komando
 Finlândia	KARHU
 França	GIGN RAID
 Grécia	EKAM
 Hungria	TEK
 Irlanda	ERU
 Irlanda do Norte	PSNI-HMSU
 Islândia	VIKING
 Itália	GIS NOCS
 Letónia	OMEGA
 Lituânia	ARAS
 Luxemburgo	USP
 Malta	RIU
 Noruega	DELTA
 Países Baixos	DSI
 Polónia	BOA
 Portugal	GNR/GIOE GOE
 Reino Unido	SCO 19
 República Checa	URNA
 Roménia	BSU SIAS
 Suécia	NI
 Suíça	SIU

Unidades Contraterroristas dos Estados-membros da União Europeia que integram o Grupo ATLAS

Sou de opinião que no combate ao terrorismo não nos resta outra opção que não seja cooperar nas diversas frentes, incluindo na intervenção tática, uma vez que os grupos terroristas também cooperam entre si e têm demonstrado uma ousadia invulgar que tem ultrapassado a das forças de segurança, nomeadamente em matéria de cooperação policial.

No entanto, novos e renovados desafios se colocam às forças de segurança e às suas UCT. O *modus operandi* dos ataques terroristas é extraordinariamente diversificado e está em permanente mutação, variando desde ações com aturado planeamento e o recurso a explosivos ou armas de fogo a métodos que não requerem grande preparação e envolvem meios simples, como viaturas ou armas brancas, executados por indivíduos agindo em grupo ou isoladamente.

A tipologia dos ataques terroristas a que assistimos presentemente não segue qualquer padrão de seletividade, mas procura matar o maior número possível de pessoas (no mais curto espaço de tempo), antes que sejam anulados pela polícia. Os ataques ocorrem sem qualquer pré-aviso, os seus protagonistas são frequentemente cidadãos nacionais dos próprios países atacados, com processos de radicalização diversos e por vezes rápidos e não estão dispostos a qualquer processo negocial com as autoridades. Passámos de um paradigma de gestão do risco (em que as fontes de perigo eram mais ou menos identificadas) para gestão da incerteza (em que as mesmas fontes são muito difíceis de identificar antes que se revelem).

As polícias dos EM da UE, incluindo a Polícia de Segurança Pública, têm reforçado a intervenção de primeira linha, com um policiamento de visibilidade preventiva, posicionando equipas com elevada capacidade reativa junto aos locais e nas horas de grandes concentrações de pessoas, onde potencialmente possam ocorrer ataques terroristas. Trata-se de aumentar a velocidade e a capacidade de reação policial imediata, na perspetiva de anular rapidamente os ataques e minimizar o número de vítimas deles resultantes.

O próximo desafio das polícias dos Estados da União Europeia será descobrir qual a melhor forma de aproximar as suas UCT deste combate instantâneo, sem com isso as descaracterizar. ■



2.3 • A dimensão externa da segurança interna

A DIMENSÃO EXTERNA DA SEGURANÇA INTERNA DE PORTUGAL

Luís Elias

A dimensão externa da segurança interna tem um enquadramento normativo no artigo 4.º n.º 2 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna), mas não tem qualquer referência na Constituição da República Portuguesa (CRP), ao contrário da projeção externa das Forças Armadas.

As mutações na geopolítica internacional geraram mais conflitos internos que interestaduais, novos formatos de missões e operações, e a necessidade de recursos não apenas militares, como também policiais e civis. A externalização da segurança interna é hoje crucial para garantir a segurança transnacional, tanto através da participação das forças e serviços de segurança em operações da Organização das Nações Unidas (ONU) e União Europeia (UE), quer em contexto de cooperação policial europeia e entre os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A mesma encontra-se em expansão e operacionaliza-se através de missões de polícia executiva (ordem pública, investigação criminal, etc.), de ações de formação, da assessoria técnico-policial, da troca de informações criminais e policiais, contribuindo assim para a prevenção e combate às ameaças e riscos globais, como o terrorismo e a criminalidade organizada.

Apesar da relevância destes mecanismos, persiste, no entanto, em termos internacionais e em Portugal, alguma estanquidade conceitual entre a política comum de segurança e defesa e a justiça e assuntos internos e entre a diplomacia, a defesa, a segurança interna e a justiça.

Neste âmbito, será fundamental uma maior coordenação interministerial que permita a Portugal uma escolha mais criteriosa das missões em que participa, bem como a decisão estratégica sobre candidaturas a posições-chave em organizações internacionais, potenciando as capacidades e recursos nacionais no quadro destes formatos cooperativos de segurança.

A dimensão externa da segurança interna de Portugal tem-se operacionalizado nas vertentes global, europeia e lusófona. No âmbito global: nas operações de apoio à paz da Organização das Nações Unidas (ONU), na cooperação no quadro da INTERPOL e nas representações diplomáticas de Portugal no estrangeiro através dos oficiais de ligação do Ministério da Administração Interna (MAI). No quadro europeu: nas missões de gestão civil de crises da Política Comum de Segurança e Defesa, na área de Liberdade, segurança e justiça da União Europeia (UE) e no mecanismo europeu de proteção civil. Na lusofonia: na cooperação técnico-policial da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Dimensão Externa da Segurança Interna		
Global	Europeia	Lusófona
OAP da ONU	GCC da UE	CTP da CPLP
INTERPOL	LSJ da UE	
OLI MAI	ME de Proteção Civil	

Esta evolução tem como princípios orientadores as obrigações definidas pelo Estado português para a política externa nacional, comprometida com a paz e a segurança mundiais, com a reforma e reestruturação dos Estados frágeis ou em situação de crise e com a prevenção e combate às principais ameaças e riscos. A cooperação internacional é ainda operacionalizada em outros formatos no plano multilateral e bilateral em áreas como o Norte de África.

Externalização da Segurança Interna

As alterações geopolíticas decorrentes da implosão da União Soviética criaram desequilíbrios na ordem global, a multiplicação de conflitos intraestatais (guerras civis, conflitos étnicos e religiosos)

e a necessidade de reformulação dos mandatos das operações da ONU e da UE, assim como dos perfis dos recursos humanos selecionados por estas organizações internacionais: mais do que militares, passou a ser necessário o recrutamento de polícias (sobretudo especialistas em policiamento comunitário, investigação criminal, apoio às vítimas de crime, ordem pública, operações especiais, inativação de engenhos explosivos), juizes e procuradores, peritos em ciências forenses, em direitos humanos, em migrações, em proteção civil, em reforma do setor de segurança e justiça, guardas de fronteiras, funcionários de alfândegas, entre outros.

A dimensão externa da segurança interna de Portugal teve o seu grande impulso na década de 90 do século XX, quando por decisão governamental em março de 1992 foi integrado um contingente de 60 polícias da Polícia de Segurança Pública (PSP) na UNPROFOR na ex-Jugoslávia. A PSP constituía-se como a primeira força de segurança portuguesa a participar em operações de paz. Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 12 de junho de 1985 emprendiam-se formatos embrionários no quadro da cooperação policial europeia, os quais vieram a assumir, no entanto, uma dimensão reforçada com a assinatura de Portugal da Convenção Schengen em 25 de junho de 1991.

No pós-11 de Setembro de 2001, o mundo assumiu a consciência de novas ameaças e riscos transnacionais e assimétricos, como o terrorismo, a criminalidade organizada, violenta e grave, a ciberespionagem, a cibercriminalidade, as catástrofes naturais e as provocadas pelo Homem. As organizações internacionais e os Estados procuram através da cooperação internacional prevenir e combater poderes erráticos que visam destruir os Estados de direito, utilizando uma estratégia clandestina

em que o lícito é parasitado pelo ilícito, através, por exemplo, da corrupção e de paraísos fiscais, dos tráficos de seres humanos, de armas e de estupefacientes.

As forças e serviços de segurança e de proteção civil nacionais participaram, entre 1992 e 2018, em cerca de cinquenta e cinco missões em quatro continentes – Europa, África, América e Ásia – sob a égide de diversas organizações internacionais (ONU, UE, OSCE, OTAN e UEO) e de coligações internacionais *ad hoc*. A Guarda Nacional Republicana (GNR) empenhou 3235 militares, a PSP 1174 polícias, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) 18 funcionários e a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) 4 peritos em OAP da ONU e em missões de gestão civil de crises da UE. Para além destas missões, polícias e militares da PSP, GNR, SEF e da Polícia Marítima têm desempenhado missões da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), sobretudo no período mais recente da crise migratória no Mediterrâneo. Também peritos da Polícia Judiciária (PJ), assim como da GNR, PSP e SEF têm integrado reuniões, ações de cooperação, procedido à troca de informações e em ações de formação ao nível da Europol¹, da OIAF², da Agência da UE para a Formação Policial (CEPOL)³, da Rede ATLAS⁴, da Rede RAILPOL, da Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC)⁵, entre outros. Sob a égide do Mecanismo de Proteção Civil da UE, a ANPC participou com equipas nacionais nas seguintes situações de emergência:

- Incêndios florestais na Grécia (junho 2007);
- Sismo no Peru (agosto 2007);
- Sismo na China (maio 2008);
- Sismo no Haiti (janeiro 2010);
- Sismo no Chile (fevereiro 2010);
- Cheias na Sérvia e Bósnia-Herzegovina (2014);
- Cheias na Croácia (2014);
- Erupção vulcânica em Cabo Verde (2014);
- Sismo no Equador (2016);
- Crise de refugiados na Grécia (2016);
- Incêndios florestais no Chile (2017).

Delimitação de Conceitos

A dimensão externa da segurança interna e, em sentido estrito, a cooperação policial internacional encontram-se previstas no artigo 4.º n.º 2 da Lei de Segurança Interna, ao prever que, “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as Forças e os Serviços de Segurança podem atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da UE”.

As operações de paz são atualmente o instrumento que dá maior visibilidade e influência política à ONU. Trata-se de um conceito que não está previsto na Carta das Nações Unidas. O ex-secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, referiu-se a este tipo de operações como estando “ao abrigo do Capítulo VI e meio” (UN, 1996: 5), dado serem uma ponte entre a adoção de instrumentos para a solução pacífica dos conflitos a que se refere o capítulo VI da Carta e a aplicação de mecanismos coercivos prevista no capítulo VII da Carta. As operações são um instrumento essencialmente pacífico e não impositivo (Céu Pinto, 2007: 37) no âmbito do Capítulo VI, apesar de poderem ter, em alguns casos, configurações coercivas características do Capítulo VII. Trata-se de um “*corpus* em construção, adaptável às circunstâncias e ao momento histórico (...) pois ao longo dos anos tem-se aplicado a uma vasta gama de operações e tarefas, tem assumido funções diversas, *à la carte*, e tem conhecido uma metamorfose contínua” (Céu Pinto, 2007: 59). Podem ser definidas como “intervenção de uma organização internacional para, com o acordo das forças em conflito, apoiar e criar condições de segurança para a pacificação interna de um Estado (...). Uma presença da ONU no terreno com o consentimento das partes interessadas e, como norma, com recurso a efetivos militares e/ou de polícia das Nações Unidas, bem como, em muitos casos, a pessoal civil. Esta técnica aumenta as possibilidades de prevenção de conflitos e de restabelecimento da paz” (Ribeiro & Ferro, 2004: 139).

“
A dimensão externa da segurança interna de Portugal teve o seu grande impulso na década de 90 (...) quando foi integrado um contingente de 60 polícias da PSP na UNPROFOR na ex-Jugoslávia.
”

A gestão civil de crises da UE pode ser designada como a “intervenção de pessoal não militar numa crise violenta ou não, com intenção de prevenir uma escalada da crise e de contribuir para a sua resolução” (Lindborg, 2002: 4). No Conselho Europeu em Santa Maria da Feira, a 19 e 20 de junho de 2000, foram identificadas as quatro áreas prioritárias ao nível da gestão civil de crises da UE: a polícia, a justiça, a administração civil e a proteção civil. Foi definido igualmente como objetivo específico para a componente policial, a disponibilização de 5000 efetivos até 2003, dos quais 1000 teriam um grau de prontidão de 30 dias (vetor policial de reação rápida). Em 2004 foram acrescentadas as missões de monitorização e as de apoio aos representantes da UE. A cooperação policial europeia desenvolve-se no espaço de liberdade, de segurança e justiça da UE,

nomeadamente no quadro da Europol, FRONTEX, OLAF, CEPOL, das redes e dos pontos de contacto criados para incrementar a partilha de informações e a troca de boas práticas, assim como ao nível do acervo Schengen, através do Sistema de Informações Schengen (SIS II).

A cooperação técnico-policial em termos bilaterais e multilaterais, sobretudo ao nível dos países da CPLP, concretiza-se através de troca de informações, de ações de formação, de assessoria e de apoio técnico às polícias locais.

Perspetivas de Futuro

Face às ameaças e riscos transnacionais os Estados têm cada vez mais de cooperar entre si e no seio de organizações internacionais, para que se obtenham resultados mais tangíveis na prevenção e reação a estes fenómenos.

A Estratégia Europeia em matéria de Segurança – Uma Europa Segura num Mundo Melhor – de dezembro de 2003 refere que “numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós. *A primeira linha de defesa há de muitas vezes situar-se no exterior*”.

A Estratégia de Segurança da U.E., sob o lema Rumo a Um Modelo Europeu de Segurança, aprovada em março de 2010, aborda a maior interdependência entre segurança interna e segurança externa e em concreto refere-se à importância da dimensão externa da segurança interna.

A Estratégia de Segurança Interna Renovada (Agenda Europeia para a Segurança de 28 de abril de 2015) define três prioridades entre 2015 e 2020: terrorismo e prevenção da radicalização, criminalidade organizada e cibercriminalidade. Este documento prevê ser necessário aproximar as dimensões interna e externa da segurança e que as ameaças à segurança não estão limitadas pelas fronteiras externas da UE. Alude a que a segurança interna da União e a segurança mundial são interdependentes e estão interligadas. E considera que a resposta da UE tem de ser global e apoiar-se num conjunto de iniciativas que combinem com coerência as dimensões interna e externa, a fim de reforçar as relações entre, por um lado, a liberdade, segurança e justiça e, por outro, a política comum de segurança e defesa.

Conclusões

A participação de Portugal em missões internacionais sob a égide da ONU, UE, CPLP e em termos bilaterais ou multilaterais “tem como princípios orientadores as obrigações assumidas pelo Estado português, profundamente comprometidas com a paz e segurança mundiais” (MAI, 2017: 15).

Os Estados não têm hoje capacidade para, por si sós, prevenirem ou erradicarem ameaças com elevada capacidade de perturbarem a nossa segurança e os direitos, liberdades e garantias.

A aposta na dimensão externa da segurança interna, o incremento de mecanismos de cooperação reforçada e de troca de informações, a vigilância e as perseguições transfronteiriças, as ações de formação, os exercícios conjuntos e a partilha de boas práticas entre as forças e serviços de se-

gurança são fatores críticos para a afirmação de Portugal e para uma maior coerência e robustez das estratégias internacionais para fazerem face às principais ameaças à estabilidade e segurança regional e global. ■

Notas

¹ A Decisão 2009/371/JAI do Conselho cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol). Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016 sobre a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol).

² A Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão de 28 de abril de 1999 instituiu o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

³ O Regulamento (UE) 2015/2219 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015 legisla sobre a Agência da UE para a Formação Policial (CEPOL), revogando a Decisão 2005/681/JAI do Conselho.

⁴ A Decisão-Quadro 2008/617/JAI de 23 de junho de 2008 do Conselho, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados membros da UE.

⁵ A Decisão 2009/902/JAI do Conselho de 30 de novembro de 2009 cria a REPC.

Referências

- Elias, Luis (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna. Desafios e Prospetiva*. Lisboa: ISCPSP.
- Lindborg, Chris (2001). *European Approaches to Civilian Crisis Management*. Washington DC: British American Security Information Council.
- MAI (2017). *Ministério da Administração Interna. 20 Anos de Missões Internacionais*. Lisboa: Secretaria-Geral do MAI.
- Pinto, Maria do Céu (2007). *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz – e As Atividades de Peacekeeping doutras Organizações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina.
- Ribeiro, Manuel de Almeida & Ferro, Mónica (2004). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Livraria Almedina.



2.4 • A dimensão externa da segurança interna

A DIMENSÃO EXTERNA DA POLÍTICA DE MIGRAÇÃO

NO MUNDO GLOBALIZADO DE HOJE, o tema das migrações assume uma importância fundamental, com impactos significativos nos países de destino, como também nos países de origem e de trânsito de migrantes. Pelos desafios que este fenómeno a todos apresenta, as políticas destinadas a regular os fluxos migratórios estão hoje, mais do que nunca, na agenda política nacional e internacional.

Com efeito, contrariamente à realidade de há vinte anos, a abordagem sobre a mobilidade das pessoas faz-se de um modo integrado, articulado com outras políticas, tais como o comércio, a cooperação para o desenvolvimento, os direitos humanos ou a segurança. Por outro lado, esta nova abordagem, comumente designada como abordagem global das migrações, traduz o abandono da ideia da política de imigração como uma política, exclusivamente, interna.

É, pois, nesta perspetiva multidimensional que a União Europeia reconhece hoje a necessidade de uma gestão interna dos fluxos migratórios¹ assente em normas comuns na gestão migratória, mas também no diálogo e na cooperação com países terceiros e instituições internacionais, enquanto parceiros essenciais na busca de soluções para uma política de migração e de gestão de fronteiras eficaz. Remonta ao Conselho Europeu de Tampere, de 1999, uma das primeiras declarações dos Estados-membros da União sobre a necessidade de se estabelecerem parcerias com os países de origem e de trânsito para se gerir as migrações. Esta intenção foi repetida no Conselho Europeu de Sevilha de 2002, onde se decidiu que em todos os futuros acordos de cooperação, de associação ou acordos equivalentes fosse incluída uma cláusula relativa à gestão conjunta dos fluxos migratórios, bem como à readmissão obrigatória em caso de imigração ilegal. Desde então, em cada Conselho Europeu onde as migrações estejam na agenda é clara a importância dada à dimensão externa das migrações. Desde 1999, foi programada uma substancial assistência comunitária direta e indireta, de apoio a países terceiros nas suas iniciativas de abordagem das questões da migração legal e ilegal. Os programas adotados, na área da gestão das fronteiras, da luta contra a migração ilegal e da gestão das migrações, visavam o reforço da capacidade de gestão dos fluxos migratórios por parte de países terceiros.

Um marco na adoção da abordagem global das migrações foi a comunicação “Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros”, de 2002, na qual a Comissão apresentou uma abordagem mais abrangente, preconizando um diálogo com países terceiros que não se limitasse à abordagem da migração ilegal e das readmissões, mas a inclusão de outras matérias como a análise das causas profundas das migrações, a instituição de políticas de prevenção

da migração ilegal pelos países de origem e a facilitação do regresso e readmissão dos migrantes legais e a integração dos migrantes legais.

Dimensão externa do espaço de

liberdade, de segurança e de justiça

– Parcerias para a Mobilidade

Em 2005, a Comissão Europeia apresentou uma proposta estruturada, que designou como Migração e Desenvolvimento: algumas orientações concretas, com vista a uma abordagem que abrangesse aspetos relacionados com o desenvolvimento dos países de origem. As orientações, que levaram posteriormente à adoção de programas concretos pelos Estados-membros financiados pelo orçamento comunitário, visavam, particularmente, a melhoria das condições de remessas de fundos, dado que estes fluxos podem contribuir para realizar os objetivos de desenvolvimento dos países de origem dos migrantes; o apoio aos países de origem, na identificação de membros das diásporas interessados em contribuir para o desenvolvimento dos seus países; o apoio a programas de migração circular e circulação de cérebros, para promover a transferência de competências para os países em desenvolvimento.

Ainda em 2005, a Comissão apresentou a estratégia em relação à dimensão externa do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, cujo objetivo era demonstrar como a dimensão externa da Justiça e Assuntos Internos contribui para o estabelecimento de um espaço interno de liberdade, de segurança e de justiça, promovendo simultaneamente os objetivos políticos das relações externas da União Europeia, nomeadamente a partilha e a promoção dos valores de liberdade, de segurança e de justiça em países terceiros.

Pela primeira vez, um documento estratégico da Comunidade abordou as migrações, interligando-a com questões de outra natureza, como a promoção dos direitos humanos em países terceiros, o reforço das instituições e a boa governação, o apoio aos países terceiros na luta contra o terrorismo e o crime organizado.

Subsequentemente, foram incentivadas políticas migratórias assentes nas ideias de “migração circular” e de “parceria para a mobilidade” que promoviam o estabelecimento de canais de imigração legal sem descuidar a vertente do desenvolvimento dos países de origem. Foi neste contexto, por exemplo, que as autoridades competentes de Portugal (IEFP e SEF) e da Ucrânia (Centro do Trabalho), com o apoio de organizações internacionais (Banco Mundial e OIM) desenvolveram o Projeto de Migração Circular de Trabalhadores Temporários entre Portugal e a Ucrânia. Em coerência com os objetivos definidos pela política europeia e nacional, o projeto estabeleceu pro-

Mário Luís Magalhães Pedro

cedimentos específicos para a contratação de trabalhadores sazonais ucranianos por empregadores portugueses. Contemplava ainda um mecanismo facilitador de envio de remessas para o país de origem. Finalmente, previa que, terminado o trabalho sazonal, o trabalhador regressasse à Ucrânia ficando numa posição privilegiada caso pretendesse voltar a trabalhar em Portugal.

Paralelamente, a Comissão trabalhava no desenvolvimento da ideia de Imigração Circular e Parcerias para a Mobilidade assente na ideia de promover a cooperação com países terceiros interessados em trabalhar juntamente com um ou mais Estados-membros.

A última Presidência Portuguesa do Conselho deu um forte impulso à implementação das primeiras parcerias, o que veio a ser conseguido, já em 2008, com a assinatura das declarações conjuntas de parceria com a Moldávia e Cabo Verde. Refletindo a ideia que subjaz à criação deste instrumento de parceria, os objetivos de uma e de outra são diferentes. Enquanto a parceria com a Moldávia assentava na questão da migração e desenvolvimento, com especial ênfase na reintegração dos emigrantes, a de Cabo Verde baseava-se no reforço da capacidade para gerir as suas fronteiras, melhorar a segurança dos seus documentos de identidade e de viagem e a facilitação na emissão de vistos de curta duração.

Abordagem Global para as Migrações e Mobilidade

A Abordagem Global da Migração (AGM) foi definida pela primeira vez pelo Conselho Europeu em dezembro de 2005 e aprofundada nos anos subsequentes, constituindo o quadro para a cooperação da UE com países terceiros na área da migração e asilo.

A AGM abrange toda a agenda migratória, incluindo a migração legal e irregular, o combate ao tráfico de seres humanos e o tráfico de migrantes, o reforço da proteção dos refugiados, o reforço dos direitos dos migrantes e beneficia dos laços positivos entre migração e desenvolvimento.

Neste contexto, passando a integrar a vertente do desenvolvimento, a chamada Abordagem Global para as Migrações e Mobilidade (AGMM), renovada em 2011, é atualmente implementada conjuntamente pela Comissão e pelo Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), focando-se em quatro prioridades principais:

- fortalecer os sistemas internacionais de proteção e a dimensão externa da migração e asilo;
- melhorar a organização da migração legal e facilitar a mobilidade;
- fortalecer as sinergias entre migração e desenvolvimento;
- prevenir e reduzir a migração irregular de maneira eficiente, porém humanitária.

Processos regionais de diálogo

No quadro da AGMM, desenvolveram-se processos regionais de diálogo com vista à facilitação da identificação e implementação de ações concretas. O Processo de Rabat foi lançado na I Conferência Ministerial Euro-Africana sobre Migração e Desenvolvimento, em julho de 2006, em Rabat. Destina-se a reforçar o diálogo e a cooperação entre os países de origem, trânsito e destino na rota de migração da África Ocidental.

No contexto deste diálogo regional, o atual programa de trabalho, adotado em Marraquexe, a 2 de maio de 2018, apoia-se nos seguintes vetores:

- Vantagens da migração em termos de desenvolvimento, abordando as causas profundas da migração irregular e o fenómeno das pessoas deslocadas;
- Migração legal e mobilidade;
- Proteção e asilo;
- Prevenir e combater a migração irregular, a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos;
- Retorno, readmissão e reintegração.

Este processo regional é mandatado, como outros mecanismos, para monitorar a implementação das ações concretas incluídas no Plano Conjunto de La Valetta, e tem permitido criar um diálogo mais progressivo com os parceiros africanos, nomeadamente nas áreas de retorno e readmissão. A rede SEAHORSE Atlântico é um bom exemplo desta cooperação. Permite o intercâmbio de informações entre as autoridades, a fim de prevenir a migração irregular e a criminalidade transnacional. Portugal, através do SEF, faz parte do Comité de Pilotagem do Processo de Rabat. É composto atualmente por 5 países europeus + 5 africanos (Burkina Faso, Guiné Equatorial, Mali, Marrocos, Senegal, Bélgica, Espanha, França, Itália e Portugal), a Comissão Europeia e a CEDA. O Processo de Cartum constitui um processo de diálogo regional paralelo. Tendo sido criado na primeira Conferência ministerial da iniciativa da rota de migração União Europeia – Corno de África (Processo de Cartum), em Roma, a 28 de novembro de 2014, tem como finalidade estabelecer um diálogo sobre migração e mobilidade desenvolvendo a cooperação e implementando projetos concretos em duas fases:

- Fase I: luta contra o tráfico de pessoas e a migração clandestina;
- Fase II: expansão para outras áreas em consonância com a Abordagem Global sobre Migração e Mobilidade da UE, nomeadamente migração legal, migração irregular, migração e desenvolvimento e proteção internacional.

Desde 2005, foram financiados cerca de 300 projetos relacionados com a migração em países terceiros através de vários instrumentos financeiros temáticos e geográficos que totalizaram 800 milhões de euros. Estes projetos incluem iniciativas conjuntas entre a Comissão Europeia e as agências das Nações Unidas, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) ou o Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM), que se ocupam de um vasto conjunto de matérias no âmbito da migração internacional.

Política Europeia de Vizinhança

Enquanto parte integrante da AGMM, desenvolvida e implementada no quadro das relações externas, a União Europeia estabeleceu uma Política Europeia de Vizinhança (2004) com o objetivo de apoiar e promover a estabilidade e prosperidade nos países vizinhos.

Tendo em consideração as convulsões ocorridas nos países vizinhos, e em particular a crise dos refugiados, a Política Europeia de Vizinhança foi revista em 2015. Na área das migrações definiu-se como prioridade a intensificação da cooperação sendo definidas como prioritárias:

- O apoio no acolhimento de refugiados e de pessoas deslocadas dentro do seu próprio país;
- o apoio aos países vizinhos na luta contra as causas da imigração e das deslocamentos forçados;
- o apoio à migração circular.

A implementação da política europeia de vizinhança beneficia de um fortíssimo apoio financeiro do orçamento da União, que ascende, para o período 2014-2020, a 15 mil milhões de euros. Numa primeira fase, as propostas centraram-se na vizinhança da UE e Tunísia, Marrocos e Egito. As parcerias para a mobilidade constituem um quadro sólido para o diálogo e a cooperação entre a UE e os países terceiros. Têm como principal objetivo facilitar e organizar a migração legal, criar medidas eficazes e humanas para abordar a migração ilegal e estabelecer etapas concretas para reforçar os benefícios da migração em termos de desenvolvimento. Também incluem a celebração de acordos de facilitação de vistos e de readmissão. Numa segunda fase, a prioridade da UE no Sul foi dada à Parceria Estratégica UE/África para a migração, mobilidade e emprego. Por sua vez, à região oriental foi atribuído o Processo de Praga. Finalmente, não poderia deixar de ser abordada a forma como a dimensão externa tem vindo a refletir-se em matéria de controlo das fronteiras externas dos Estados-membros e a importância crescente que vem assumindo, em particular desde a chamada “crise migratória”.

Em 2004, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia, FRONTEX, tinha por missão não só facilitar a cooperação operacional entre os Estados-membros e países terceiros como também celebrar acordos de trabalho com autoridades de países terceiros. Até 2011 foram concluídos acordos de trabalho com a Ucrânia, os EUA, a Federação Russa, a antiga república jugoslava da Macedónia, a Sérvia, o Montenegro, a Moldávia, a Geórgia, Cabo Verde, o Canadá, a Bósnia-Herzegovina, a Bielorrússia e a Albânia.

Acompanhando a evolução da abordagem global e a pressão dos fluxos migratórios provenientes do sul do Mediterrâneo, a alteração ao regulamento da agência em 2011 trouxe uma revisão profunda do normativo sobre a cooperação com países terceiros.

Mantendo as competências originárias, a agência podia agora destacar os seus agentes de ligação para países terceiros, integrados nas redes de cooperação locais ou regionais dos Estados-membros. No âmbito da política de relações externas

da União, a agência teve autorização para receber, numa base de reciprocidade, agentes de ligação enviados por esses países terceiros durante um período de tempo limitado. Os agentes de ligação da agência devem criar e manter contactos com as autoridades competentes do país terceiro onde se encontram destacados com vista a contribuir para a prevenção e luta contra a imigração ilegal e para o regresso de migrantes ilegais. Atualmente a agência tem oficiais de ligação destacados no Níger, na Sérvia e na Turquia. Paralelamente é dada à agência a possibilidade de beneficiar de financiamento para lançar e financiar projetos de assistência técnica nos países terceiros.

Em 2016, os Estados-membros instituíram a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. O reforço da dimensão externa da atividade da agência foi notável e em coerência com a abordagem global para as migrações. A cooperação com países terceiros, em especial os países vizinhos e os países de origem e/ou de trânsito de imigração ilegal, é um dos elementos do novo conceito introduzido num diploma legal de gestão europeia integrada das fronteiras.

A agência criada (que sucedeu à Frontex) ficou expressamente mandatada para prestar assistência técnica e operacional aos Estados-membros e a países terceiros no contexto da cooperação técnica e operacional entre eles. Assistência que se pretende que inclua as atividades operacionais nas fronteiras, o retorno, a formação e as operações de busca e salvamento.

Em termos operacionais, criou-se a possibilidade de destacamento de guardas de fronteira dos Estados-membros para Estados terceiros vizinhos. Tal destacamento, por envolver o exercício de poderes executivos, ficou dependente da conclusão de acordos complementares. Só no dia 5 de outubro de 2018 o primeiro destes acordos, que permite que os guardas de fronteira dos Estados-membros tomem decisões no território de um país terceiro, foi assinado pela Comissão e pela Albânia, estando em fase de conclusão os acordos com a Macedónia do Norte e com a Sérvia. Em setembro de 2018, a Comissão apresentou uma nova proposta de Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Na continuação do desenvolvimento da dimensão externa, a possibilidade de estabelecimento deste tipo de acordos é agora alargada a outros, que não os países terceiros vizinhos. E em complementaridade, é agora possível alargar o conteúdo dos acordos à matéria de retorno, possibilitando a assistência às atividades de retorno de países terceiros, no âmbito das quais é efetuado o regresso de um número de pessoas a partir desse país terceiro para outro país terceiro, proposta que, apresentada em 2016, não teve, então, acolhimento. É fácil de concluir que, em matéria de controlo de fronteiras, a integração da dimensão externa foi notável. ■

Notas

¹ Através do Tratado de Amesterdão de 1999, a União Europeia veio definir as políticas de fronteiras, vistos, asilo e imigração dos seus Estados-membros.



2.5 • A dimensão externa da segurança interna

CRIMINALIDADE TRANSNACIONAL

Artur Rocha Machado

O QUE DIFERENCIA A ESPÉCIE HUMANA das outras espécies, que se satisfazem com a sobrevivência e reprodução, é a ambição e luta pelo poder. Foi esta luta que enformou toda a história da espécie humana e das relações estabelecidas coletivamente. O poder é um acontecimento multifacetado omnipresente em todas as relações sociais e humanas. Por isso, a agressão e a violência acompanharam a evolução humana, que se manifestou impiedosamente contra as outras espécies e contra membros da própria espécie. A luta pela sobrevivência e domínio do *habitat* refinou tais características, permitindo-lhe chegar até à atualidade. Só os mais fortes, agressivos, violentos, hábeis e que melhor se adaptaram aos diversos ambientes conseguiram sobreviver. Também aprendeu a domar os instintos agressivos e violentos, ajustando-se a cada contexto, sem contudo erradicar as suas raízes, responsáveis pela sua sobrevivência biológica. O percurso da espécie humana foi de luta permanente, o que lhe temperou a faceta de *Homo violens*. Contudo, raras vezes se refere essa característica, sendo mais comuns as de *Homo faber*, *Homo sapiens*, *Homo religiosus*, *Homo economicus*, *Homo politicus*, etc.

A organização e estruturação de grupos humanos e a sua convivência em espaços limitados à *polis* (cidade) acarretou novos problemas e novas exigências. O homem teve de refrear a sua conduta, submeter-se à hierarquia do poder, racionalizar procedimentos desempenhando novos papéis, controlar tensões e conflitos inter-individuais, submeter-se ao poder exercido por grupos restritos de privilegiados, conscientes de que o poder confere prestígio e dinheiro. A vida em grupo acabou por colidir com a sobrevivência autodeterminada, definindo-lhe limites e fixando padrões de comportamento de modo a preservar a ordem, a estabilidade e a segurança do grupo (interna e externa), exigências basicamente contranatura. Os diferentes modelos de organização dos grupos refletiu-se no seu desenvolvimento assimétrico, originando padrões comportamentais específicos para cada um (cultura). Com efeito, a organização retira aos seus membros um pouco do que é deles, pelo que é natural a resistência à obediência imposta e a escolha de caminhos alternativos. As culturas, ao definirem padrões de comportamento, também definem o que deve ser considerado normal e crime. Porém, estabelecida a hierarquia do poder, ficou claro que a uns competia o seu exercício, enquanto aos outros caberia a submissão. Esta relação desequilibrada pode ser aceite ou contestada, revelando-se, neste segundo caso, potencial causa de contrapoder. Esta realidade evoluiu em consonância com o progresso educacional e cultural dos povos, facto que teve reflexo direto na tendência para a redução da desigualdade e do diferencial de poder.

O desenvolvimento do conhecimento, e sobretudo a sua difusão generalizada, provocou um clima de descontrolo do poder (como sucede hoje com o nuclear) e, conseqüentemente, de percepção generalizada de insegurança. O poder do músculo (físico) foi substituído pelo poder do cérebro (inteligência) e ao deslocar o centro do poder isso teve efeitos no seu exercício nas sociedades ou Estados. A inteligência, ao impor-se como gestora do poder, não só colidiu com a tradição, como também se repercutiu na crescente incerteza, receio e insegurança em termos gerais. Paralelamente, a sensibilidade das sociedades para os problemas humanos fez com que a preocupação passasse a centrar-se na problemática da segurança, em sentido amplo, sobretudo devido à difusão de ocorrências lesivas da integridade física e psicológica das pessoas cujas imagens despertaram a sua sensibilidade. A (in) segurança passou a ser preocupação dos cidadãos e dos Estados, passando a constituir um dos problemas mais graves a resolver. Sublinha-se que o impacto provocado pelos acontecimentos terroristas, dada a sua visibilidade, não deixou ninguém indiferente ou insensível, tendo o efeito perverso de desestabilizar e tordar a lucidez, gerando uma onda de medo, ansiedade e irracionalidade.

“
O poder é um acontecimento multifacetado, omnipresente em todas as relações sociais e humanas.
”

Com efeito, o que tem vindo a suceder no plano da segurança (internacional ou transnacional), não traz nada de novo enquanto fenómeno de contrapoder, porventura anárquico ou terrorista. A diferença reside na dimensão, visibilidade e alcance geográfico da sua difusão graças aos poderosos *mass-media*. Fenómenos de insegurança sempre existiram, nomeadamente ao longo do processo de consolidação do Poder dos Estados. Contudo, foram correspondentes ao estágio de desenvolvimento científico e tecnológico de cada época. E recorda-se que a guerra entre grupos, sociedades ou Estados foi um acontecimento comum até à consolidação dos limites dos respetivos territórios, tendo sido usados todos os meios facilitadores da vitória. Por isso, no decurso das façanhas bélicas, aconteceram atos bárbaros e terroristas com vista a enfraquecer, desmoralizar e destruir o inimigo. A difusão de tais acontecimentos era contudo restrita e, por isso, desconhecida.

Atualmente, a difusão mediática dos acontecimentos terroristas chega a todo o lado, muitas vezes em tempo real, sensibilizando e provocando uma onda de medo, inquietação, indignação e censura, não deixando ninguém indiferente. É nestes momentos que é feito apelo incondicional ao direito à segurança. O estado a que se chegou em matéria de insegurança deve-se, em parte, a vários fatores, de que se destacam os seguintes:

- A evolução científica e tecnológica;
- Os *mass media* e as tecnologias da informação;
- A globalização da vida coletiva;
- A transição de regimes autoritários para regimes democráticos;
- A difusão maciça dos acontecimentos criminosos e terroristas.

Os fatores referidos permitem compreender o estado atual da arte em matéria de segurança ou falta dela, que tanto preocupa cidadãos e Estados. Salienta-se que a percepção do estado de insegurança se reflete no bem-estar individual, na qualidade de vida, na produtividade, na estabilidade e na confiança social. As modificações ocorridas em matéria de segurança relacionam-se sobretudo com os fatores já enunciados e que a seguir se clarificam:

Em *primeiro lugar*, com a evolução da ciência e da tecnologia, que alterou profundamente a natureza, a estratégia e a tática das guerras. Os atos terroristas praticados passaram a revestir-se de características mais evoluídas e sofisticadas, graças às novas tecnologias. Em *segundo lugar*, os poderosos meios de comunicação (*media*) e tecnologias da informação (TI) alteraram profundamente a vida das sociedades, difundindo à escala mundial os acontecimentos de relevo ocorridos em qualquer parte do mundo, por vezes em direto, o que teve um poderoso impacto na vida quotidiana das populações. A difusão de tais acontecimentos pode eventualmente desempenhar uma função de aprendizagem dos métodos e processos criminosos. Em *terceiro lugar*, a globalização crescente ao esbater fronteiras, reduzir sistemas de controlo e facilitar a mobilidade de pessoas e bens, facultando também contactos e aprendizagem de práticas terroristas a quem nisso estiver interessado. Em *quarto lugar*, a crescente transição dos regimes políticos autoritários para regimes políticos democráticos, cujo maior efeito consistiu em reconhecer o cidadão como detentor de poder e, por isso, possuidor de direitos, liberdades e garantias. Estas, ao serem asseguradas pelos próprios Estados, vieram facilitar a ação terrorista e o conseqüente estado de insegurança. Sublinha-se que o Estado democrático é por natureza um Estado fraco, pois abdicou de poderes que tradicionalmente lhe

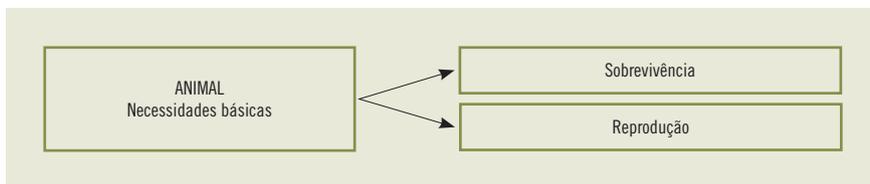


FIG. N.º1

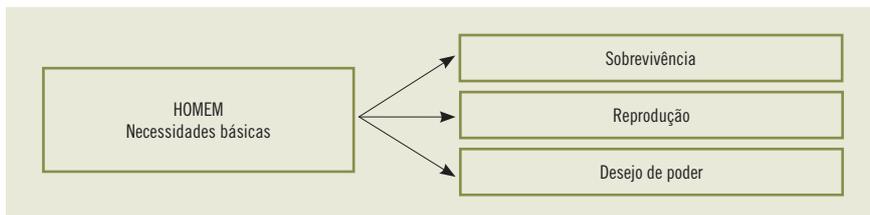


FIG. N.º2



FIG. N.º3

competiam para os transferir para a esfera de poder do cidadão. Em *quinto lugar*, a difusão maciça de acontecimentos criminosos e atentados terroristas pelos diversos meios de comunicação, na plenitude de tudo o que os envolve, terá tido provavelmente efeitos de acesso generalizado, com consequências desastrosas por poderem ser incentivadores de comportamentos violentos e criminosos. Os fatores descritos tiveram efeito na desestabilização das sociedades, cabendo aos Estados encontrar formas de garantir a segurança dos seus cidadãos. Saliente-se que o desejo de poder é inerente ao homem. E o poder é um dos poucos bens que não se dividem. É um bem escasso, por isso desejado e gratificante, correspondendo a uma das mais profundas ambições do ser humano. A organização das sociedades, sendo uma das mais complexas tarefas de afirmação do poder e de quem o exerce, deixou de fora aqueles que recusaram submeter-se. Estes, por sua vez, desde sempre tentaram encontrar outros processos e outros meios para obter os mesmos benefícios, ainda que tenham de recorrer a meios ilícitos. É neste âmbito que surge a marginalidade e a criminalidade, cuja expansão tem vindo a assumir contornos cada vez mais sofisticados e complexos. Clarifica-se que o termo criminalidade abrange um conjunto de atividades diversificadas que colidem com as normas vigentes numa sociedade ou Estado. Por isso são designadas como atos ilícitos criminais. Quando a sua extensão ultrapassa as fronteiras de um país, o que não é difícil suceder, assume a designação de criminalidade transnacional (ou

transfronteiriça). Pela sua complexidade, a criminalidade transnacional assume-se por vezes como uma criminalidade sem rosto, que apenas busca o lucro através de uma competição desleal contra os poderes dos Estados. O seu sucesso tem uma relação estreita com o avanço crescente da globalização, tornando tal atividade mais disfarçada, multifacetada, invisível e de difícil identificação e localização espacial. A frágil consistência e perceptibilidade fazem dela uma ameaça para os Estados, a quem cabe garantir a estabilidade e a segurança dos cidadãos.

Na luta dos Estados contra a criminalidade organizada (nacional ou transnacional), a tendência tem sido agir através da prevenção e repressão dessa atividade. Porém, os proventos financeiros proporcionados por tal atividade são suficientemente atrativos para continuar a incentivar os criminosos a arriscar. Parece, no entanto, que para agir com maior eficiência no domínio da prevenção criminal deveria centrar-se a atenção na dinâmica social, identificando sintomas e agindo de forma a prevenir a emergência de fenómenos criminosos. Isto requereria estruturas técnicas qualificadas que antecipassem o conhecimento do que poderia vir a acontecer.

A criminalidade transnacional organizada tem a perceção clara de que o contexto atual a favorece pela complexidade, encobrimento e disfarce de que beneficia e ainda por conhecer a dificuldade de articulação que existe entre os diversos Estados no que respeita à troca de informações. Sublinhe-se que ao falar de criminalidade tanto podem ser abrangidas atividades ilícitas contra

os interesses dos Estados (tráfico de estupefacentes, tráfico de seres humanos e de órgãos, tráfico de armas, terrorismo, crime económico ou de colarinho branco, cibercriminalidade, etc.), como atividades ilícitas praticadas pelos próprios Estados (terrorismo de Estado como genocídios, crimes ambientais, políticas capitalistas predatórias, uso de armas químicas, etc.). Nos tempos mais recentes tem emergido e sido preocupação dos Estados a criminalidade financeira que surge como algo “sem rosto”, de grande complexidade quanto à origem e percurso. É um tipo de criminalidade quase invisível, sem localização, multifacetada, dispersa na ordenação de poder, mas que afeta os Estados na sua base de funcionamento, sendo por isso uma ameaça para o futuro da humanidade.

Anota-se que a criminalidade transnacional se tem expandido celeremente, devendo muito à evolução dos diversos meios de comunicação e transporte, à mobilidade de pessoas e capitais e à facilidade concedida pela globalização. Para combatê-la resta aos Estados melhorar os seus serviços de investigação e prevenção e acelerar a cooperação em tempo útil em matéria de troca de informações, para acelerar a prevenção e repressão, pois a criatividade em matéria de criminalidade segue sempre na vanguarda. ■



2.6 • A dimensão externa da segurança interna

TRÁFICO DE SERES HUMANOS E AUXÍLIO À EMIGRAÇÃO ILEGAL

Nelson Amador

SE DÚVIDAS EXISTISSEM quanto à dimensão do Tráfico de Seres Humanos (TSH), a consideração feita pelo Gabinete das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) desfá-la por completo, ao considerá-lo “uma epidemia mundial”.

Em pleno século XXI, esta escravatura moderna não cessa de ferir a dignidade do ser humano. Explorado de diversas formas, é colocado num ambiente social desconhecido, privado de liberdade, restringido nos seus movimentos, desprovido do poder decisório que detém sobre a sua própria vida.

A Comissão Europeia, através do relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos¹, aponta às redes de tráfico o facto de preferirem famílias social e economicamente desfavorecidas, por serem mais facilmente aliciadas a endividarem-se com montantes que nunca conseguirão reembolsar.

Portugal encontra-se inserido na lista dos países onde esta forma de criminalidade tem sido detetada, com sentido mais pronunciado no campo da exploração laboral, seguindo-se a exploração sexual de mulheres e crianças, estas últimas retiradas aos pais como moeda de troca para o pagamento de dívidas aos traficantes.

Georgina Vaz-Cabral afirma não ser primordial a existência de um movimento populacional para que exista TSH, pois, segundo a mesma, existem vítimas que nunca deixaram a sua cidade natal. Não obstante, são milhares as que abandonam os seus territórios. Segundo Daniela Muscari Scacchetti, o século XXI tem apresentado níveis recorde de imigração, com mais de 200 milhões de migrantes em todo o mundo, sinónimo de um grande desequilíbrio humano e social, que muitas vezes está aliado a uma pobreza extrema, quase sempre resultante de cenários de guerra ou pós-guerra, ou por falta de emprego e oportunidades, que lhes possam conferir boas perspectivas para o futuro.

O contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas têm levado a várias interpretações centradas em estudos e discussões que tentam encontrar um elo de ligação entre a emigração ilegal e o TSH. Destarte, é possível encontrar alguns estudos que apontam para uma certa interligação entre esses dois fenómenos, principalmente por os considerarem intimamente associados.

Van Impe, citado por Sónia Pereira, Catarina Sabino e Susana Murteira (2005), sublinha que algumas situações de imigração ilegal se convertem, à chegada ao destino, em tráfico, quando os migrantes se veem envolvidos em situações que deixam de controlar e ficam à mercê dos traficantes. O Relatório de 2017 sobre o tráfico de pessoas indica ser frequente o facto de pessoas que procuram oportunidades ou que fogem de conflitos transitarem por vários países, tornando-as vulneráveis ao tráfico de pessoas durante esses percursos. O mesmo relatório acrescenta que

a Convenção da Organização das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, em conjugação com o seu Protocolo Adicional, mais precisamente nos seus artigos 2.º alínea c) e 10.º, estipula a cooperação e a partilha de informações entre as autoridades das áreas de aplicação da lei, da imigração e de outros setores relevantes do Governo com vista à investigação e instauração de processo penal contra o tráfico. Nesse sentido, a investigação do TSH deve, cada vez mais, centrar-se numa estratégia direcionada para a troca eficaz de informações interestatais, vinculada na importância da cooperação internacional conforme delineado no Protocolo de Palermo, a fim de evitar que os traficantes possam tirar partido da falta de cooperação entre governos e, assim, conseguir esconder o verdadeiro alcance das suas atividades criminosas.

“ Os traficantes (...) têm-se aproveitado (...) (d)o mundo virtual para permitir um alcance intercontinental mais rápido, menos oneroso e com menores riscos. ”

Em 27 de setembro de 2017, a Declaração Política da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre a implementação do Plano Global de Ação de Combate ao TSH viabilizou novos mecanismos de cooperação internacional com vista a uma maior defesa e proteção das vítimas, em especial mulheres, crianças e adolescentes.

Portugal e o TSH

Entre 2007 e 2017 foram implementados em Portugal três planos² nacionais de prevenção e combate ao TSH, sob a coordenação da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. Assumindo os seus compromissos internacionais, Portugal tem desenvolvido esforços com vista a criar uma partilha de responsabilidades entre entidades governamentais e a sociedade civil, cujo objetivo se cinge ao delineamento estratégico e eficaz dos propósitos assumidos. O Conselho de Ministros aprovou, a 8 de março de 2018, o IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao TSH 2018-2021³, sendo um dos objetivos aí fixados o desmantelamento do modelo de negócio e da cadeia de tráfico.

Com os compromissos assumidos após a assinatura da convenção do Conselho de Europa, Portugal tem sido visitado e avaliado, periodicamente, por peritos internacionais do Grupo de Peritos em Ação contra o Tráfico de Seres Humanos (GRETA). No

decorrer do primeiro ciclo de avaliação, iniciado em fevereiro de 2010, que corresponde aos anos de 2011/2013, a equipa de peritos avaliou o trabalho e as medidas encetadas por Portugal na prevenção, na investigação e na repressão do TSH. Os membros do GRETA assinalaram algumas fragilidades que, segundo a avaliação efetuada, conduziram a um número reduzido de condenações por TSH, exortando recomendações às autoridades nacionais para que corrigissem algumas deficiências encontradas, devendo melhorar a eficácia da investigação criminal, aumentar o número de centros de acolhimento para vítimas de tráfico existentes em Portugal e criar mecanismos que permitam indemnizar as vítimas. Foram também apontadas necessidades de investimento na formação contínua das forças e serviços de segurança, dos magistrados e demais atores suscetíveis de contactar com eventuais vítimas de tráfico.

No segundo ciclo de avaliação, cujo relatório fora enviado a Portugal no dia 5 de setembro de 2016, foram apontados alguns progressos desde a realização da primeira avaliação. Todavia, alguns pontos requerem, segundo o GRETA, uma ação imediata por parte das autoridades nacionais. O último relatório elaborado sobre as medidas encetadas por Portugal, publicado no dia 17 de março de 2017, aponta para uma tendência crescente do TSH, classificando o território nacional não só como um país de destino para as vítimas de tráfico, mas também de origem e de trânsito de seres humanos com destino ao tráfico. O tráfico de seres humanos envolvendo portugueses é uma realidade noticiada pelos meios de comunicação social estrangeiros, principalmente na exploração laboral, sendo que, no ano de 2015, Espanha era o principal país de destino sinalizado.

Auxílio à imigração ilegal

Catherine de Wenden (2011) acredita que o reforço das políticas de controlo dos fluxos migratórios na década de 80 do século passado e a chegada de uma legislação focada na filtragem da imigração clandestina levaram a que a ilegalidade do migrante se tornasse numa figura contemporânea e duradoura à escala planetária, sobretudo na Europa, nos Estados Unidos da América e na Austrália.

O relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos (2016) aponta o Sistema de Informação Schengen como ferramenta importante no intercâmbio de informações transnacionais sobre as vítimas do tráfico de seres humanos e restante população, obrigando a que as redes de auxílio à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos se tornassem cada vez mais estruturadas, tratando da obtenção de todo o tipo de documentação e meios necessários para a deslocação dos clandestinos, passando para rotas previamente definidas até à chegada ao país de destino, onde

RELAÇÃO COM A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Artigo 10.º Intercâmbio de informações e formação

- Os serviços responsáveis pela aplicação da lei, os serviços de imigração ou outros serviços competentes dos Estados Partes deverão cooperar entre si, na medida do possível, através da troca de informações, em conformidade com o seu direito interno, a fim de poderem determinar:
 - Se as pessoas que atravessam ou tentam atravessar uma fronteira internacional com documentos de viagem pertencentes a terceiros ou sem documentos de viagem são autores ou vítimas de tráfico de pessoas;
 - Os tipos de documentos de viagem que as pessoas têm utilizado ou tentado utilizar para atravessar uma fronteira internacional para fins de tráfico de pessoas;
 - Os meios e métodos utilizados por grupos criminosos organizados para fins de tráfico de pessoas, incluindo o recrutamento e o transporte de vítimas, as rotas e as ligações entre as pessoas e os grupos envolvidos no referido tráfico, bem como as medidas adequadas à sua deteção.
- Os Estados Partes deverão assegurar ou reforçar a formação dos funcionários dos serviços responsáveis pela aplicação da lei, dos serviços de imigração ou de outros serviços competentes, na prevenção do tráfico de pessoas. A formação deve incidir sobre os métodos utilizados para prevenir o referido tráfico, para perseguir judicialmente os traficantes e para fazer respeitar os direitos das vítimas, nomeadamente protegendo-as dos traficantes. A formação deverá igualmente ter em conta a necessidade de abarcar os direitos humanos e as questões específicas dos homens, das mulheres e das crianças bem como encorajar a cooperação com organizações não governamentais, outras organizações relevantes e outros setores da sociedade civil.
- Um Estado Parte que receba informações deverá respeitar qualquer pedido do Estado Parte que as tenha transmitido, que sujeite a sua utilização a restrições.

Imigração ilegal	Tráfico de seres humanos
Consentimento: em ser levado;	Consentimento: vítima pode não consentir e, se consentir, esse consentimento é irrelevante;
Transnacionalidade: o contrabando de migrantes envolve sempre a travessia ilegal de uma fronteira;	Transnacionalidade: pode ocorrer nacionalmente ou ao atravessar fronteiras;
Exploração: a relação entre um contrabandista e um migrante introduzido clandestinamente, regra geral, termina após a travessia ilegal de uma fronteira;	Exploração: a relação entre o traficante e a vítima é um processo contínuo de exploração no ponto de destino;
Fonte de lucro: o contrabandista gera receitas através de uma transação, ao facilitar a entrada ilegal de uma pessoa noutro país.	Fonte de lucro: a exploração contínua de uma vítima de TSH no ponto de destino gera o lucro contínuo do traficante.

Tráfico de seres humanos e auxílio à imigração ilegal

Fonte: Associação para o Planeamento da Família. <http://www.apf.pt/violencia-sexual-e-de-genero/trafico-de-seres-humanos>



Objetivos estratégicos de intervenção delineados no IV PAPCTSH 2018-2021

Imagem criada pelo autor com os dados obtidos no IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2018-2021 (IV PAPCTSH 2018-2021) da Resolução do Conselho de Ministros, consultável em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=8b48b48e-73aa-4c90-9949-5295d34590fa>

os grupos criminosos continuam a controlar a situação dos imigrantes, se necessário através da força física e da coação psicológica e por meio da retenção dos respetivos passaportes e de ameaças às famílias. (Catarina Sabino e Susana Murteira, 2005). Andreas, citado por S. Pereira, C. Sabino e S. Murteira, refere que “os processos de fortalecimento da legislação anti-imigração, o reforço do controlo fronteiriço e o processo de crescimento do tráfico de migrantes por grupos organizados alimentam-se mutuamente. Ou seja, a crescente dificuldade em atravessar as fronteiras levou a que os migrantes tivessem de recorrer a agentes profissionais, o que tornou o fenómeno mais

complexo através do aumento da procura de serviços de tráfico. Os riscos envolvidos no processo fizeram com que os preços e, consequentemente, os lucros também subissem” (2005:34).

Portugal incluiu no seu ordenamento jurídico a criminalização do auxílio à imigração ilegal, passando a sua punição a estar prevista pelo artigo 183.º da Lei 23/2007, de 4 de julho, atualizada pela Lei n.º 102/2017, de 28/08. Os casos de auxílio à imigração ilegal assinalados em Portugal vão desde a falsificação de documentação e identidade a contratos de trabalho, passando por informação fiscal fictícia, cujo objetivo final é a obtenção de autorização de residência em território nacional.

Cibertráfico

À semelhança de outro tipo de “velha” criminalidade, verifica-se que os traficantes de seres humanos se têm aproveitado das particularidades conferidas pelo mundo virtual para permitir um alcance intercontinental mais rápido, menos oneroso e com menores riscos, tirando partido do anonimato conferido pela internet, cujos custos de utilização são cada vez menores, para angariar novas vítimas. Para Venâncio, “as práticas e a capacidade da informática e, em particular, da Internet, potenciam exponencialmente a internacionalização da criminalidade” (Venâncio, 2011:15). Nesse sentido, verifica-se que o tráfico para fins sexuais se encontra cada vez mais presente na internet, com um crescente aumento da procura e, por consequência, levando ao aumento da exploração sexual⁴. A exploração para o trabalho e a extração de órgãos também prolifera na internet, sendo as redes sociais cada vez mais utilizadas para ganhar a confiança de potenciais vítimas. A possibilidade infinita de criar páginas para fins diversos, alojadas em vários países e em diferentes continentes, dificulta, ainda mais, a investigação do tráfico de seres humanos. ■

Notas

¹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos (2016)

² <http://www.otsh.mai.gov.pt/TSHEmPortugal/PlanoDeAcao/Pages/default.aspx>

³ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=8b48b48e-73aa-4c90-9949-5295d34590fa>

⁴ <https://www.dn.pt/portugal/interior/cinco-arguidos-acusados-de-trafico-de-pessoas-auxilio-a-imigracao-legal-e-lenocinio-5754138.html>

Referências

- CABRAL VAZ, Georgina – *La traite des êtres Humains. Réalités de l’esclavage contemporain*. Paris: Editions La Découverte, 2006. ISBN 9782707178626.
- Tráfico Desumano. Coleção de direitos humanos e cidadania – *Cadernos de Administração Interna*, 2010. ISBN 978-989-95928-5-8.
- O Tráfico de Migrantes em Portugal: Perspectivas Sociológicas, Jurídicas e Políticas*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), 2005. ISBN 989-8000-04-X.
- <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2015-11-24-Trafico-de-seres-humanos-Ate-setembro-foram-sinalizadas-29-vitimas>
- <http://expresso.sapo.pt/internacional/2015-09-03-A-morte-que-energou-a-Europa-Naquela-praia-jaz-o-mundo-inteiro>
- <https://observador.pt/2016/05/05/portugueses-vitimas-trafico-seres-humanos-no-estrangeiro-do-triplicaram/>
- <https://www.cmjournal.pt/portugal/detalhe/contabilista-detida-pelo-sef-por-auxilio-a-imigracao-ilegal>
- <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/sef/um-alerta-em-portugal-para-falta-de-controlo-do-trafico-de-seres-humanos>
- <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=aec9c57c-ff6e-44b9-a0be-e4ad5632e9ad>
- <http://www.otsh.mai.gov.pt/Pages/default.aspx>
- <https://www.cig.gov.pt/2017/07/relatorio-sobre-o-trafico-de-seres-humanos-2017/>
- <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-267-PT-F1-1.PDF>
- http://www.vittimologia.it/rivista/articolo_farsedakis_2009-03_2010-01.pdf
- <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html?ref=menuaside>
- <https://www.state.gov/documents/organization/273872.pdf>
- <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part4/es-flux-migratoires-legaux-et-illegaux?page=3>
- <https://tm.coe.int/rapport-concernant-la-mise-en-oeuvre-de-la-convention-du-conseil-de-l-168073c728>
- http://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2012/16.03.2012_00000278-02_daniela_reid-11.pdf
- <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/index.htm>



2.7 • A dimensão externa da segurança interna

CIBER(IN)SEGURANÇA

João Afonso

A TECNOLOGIA DESENVOLVIDA nas últimas duas décadas não tem precedente na história da humanidade. O brilhantismo científico, tecnológico, empresarial, cultural e social trouxe consigo uma reorganização do espaço, do tempo e dos valores mais elementares da construção civilizacional, como a família, a religião e a vizinhança. Vivemos numa era de extremos, onde o desenvolvimento das sociedades do conhecimento e da informação tem um custo: a mundialização social, com a consequente queda de barreiras, que transforma os problemas locais em problemas globais. Giddens (2006, p. 29) diz-nos que as forças da globalização criaram algo que nunca existiu antes: “uma sociedade cosmopolita global” que agita a nossa forma de viver, qualquer que seja o local onde habitemos. “Somos a primeira geração a viver nesta sociedade, cujos contornos ainda mal conseguimos vislumbrar.”

O novo espaço público (multidimensional)

Hoje, o espaço público não é apenas físico. O espaço das manifestações da vida em sociedade e do crime deixou de estar limitado às ruas das cidades e às zonas rurais. Ampliou-se e multidimensionalizou-se. Não é apenas físico mas também, e cada vez mais, virtual. Castells (2011, pp. 534-535) observa que ao *espaço* da tradicional teoria social, entendido como “o suporte material de práticas sociais de tempo compartilhado”, devemos agora adicionar o *espaço de fluxos* da Era da Informação, que já não depende da contiguidade física para se materializar e ser entendido, também, como suporte material de práticas sociais.

As novas tecnologias comunicacionais e a Internet criaram grandes redes sociais, espaços de intercomunicabilidade, que teleportam a pessoa do mundo físico para o mundo da virtualidade. A sociabilização do mundo humano está em fase de grandes mudanças, dando origem a uma *sociedade de redes* ou *sociedade em rede*, construída em torno de fluxos que dominam a vida social. A pessoa está cada vez mais ausente do espaço físico, entregando-se a um *mundo virtual* em ascensão, que provoca um certo esvaziamento do *mundo teluriano*. Com isso, o tempo flui a uma velocidade alucinante em relação ao espaço: uma catástrofe no outro lado do mundo irrompe, em segundos, pelo nosso espaço doméstico.

“
As guerras do porvir reservaram já o seu espaço no mundo cibernético.
”

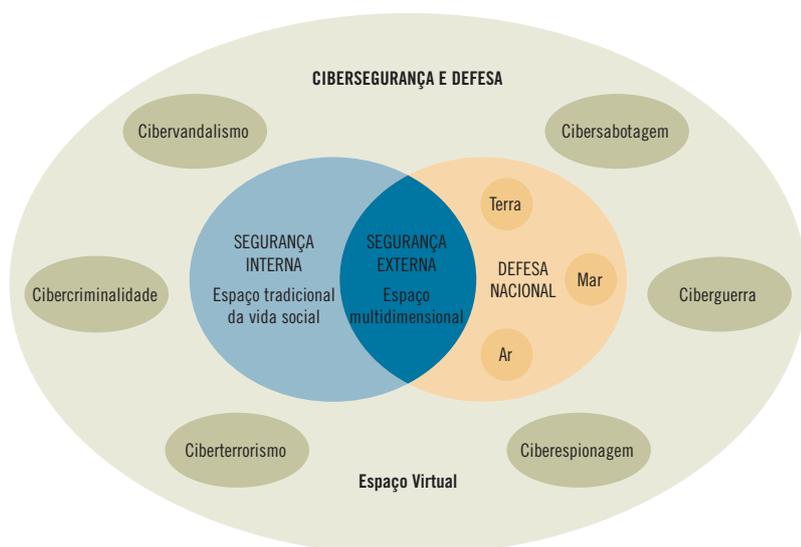
A sociedade cosmopolita global é ladeada por este mundo virtual, uma criação do brilhantismo tecnológico informático e informacional que absorve o espírito da sociabilidade física ou presencial. Há duas décadas, Hassemer (1995) falava de um narcisismo que esvazia as instituições de controlo social como a vizinhança, a escola, o espaço profissional, as quais, de forma crescente, perdem a sua força de fixação de normas

sociais da vida em coletividade. O autor estava longe de imaginar a intensidade com que esse narcisismo social cria, hoje, o isolamento e o fim da solidariedade nas grandes metrópoles. O mundo virtual (ciberespaço) criado pelas tecnologias comunicacionais concebe um universo capaz de curvar, a seus pés, o espaço físico e o tempo presente. A pessoa está cada vez mais ligada *online* e desligada da vida. A vizinhança deixa de ser o conjunto de pessoas que vivem na “porta ao lado” e passa a ser o grupo de cibernautas que partilha o “meu” ciberespaço. Perante o empobrecimento do espaço comum da vizinhança e a erosão do “nós teluriano”, o cosmopolita — ou cidadão do mundo da era global — desprende o *espaço físico* do *espaço cívico*. O espaço público das metrópoles, enquanto universo *da e para* a civilização, vê-se agora confrontado com uma partilha do seu propósito, perdendo parte do instituto civilizacional para o ciberespaço. O cosmos virtual está em crescimento e assume, agora, uma relação com a civilização.

Da (in)segurança individual à (in)segurança do Estado

A pouco e pouco, o novo espaço público (cibermundo) substituiu-se ao mundo físico-teluriano. Ambos formam a realidade espacial, o suporte das relações da vida social, onde se insere o crime, elemento óntico-ontológico da sociedade humana. A materialidade perde a sua essência perante o crime cibernético, que já não depende do “bem corpóreo” ou do “dinheiro vivo”. A criminalidade de massas do mundo teluriano é ainda predominante no princípio deste milénio, mas acreditamos que, no futuro, este tipo de criminalidade encontrará o seu espaço de eleição no universo virtual cibernético. Por exemplo, os ataques informáticos com *ransomware* são cada vez mais comuns e atingem já proporções preocupantes. Mas, como o crime, a guerra é tal-qualmente um elemento epistemológico do mundo humano. Por isso, a (nova) configuração espaço-temporal do mundo cibernético das sociedades cosmopolitas influencia não apenas o processo evolutivo da instituição policial e das formas de produção do bem e valor *segurança interna*, mas, também, as instituições estatais de *defesa nacional* contra ataques externos. O ciberespaço junta-se, assim, aos tradicionais espaços de atuação militar: terra, mar e ar.

A segurança do ciberespaço constitui uma preocupação séria e é, quiçá, um dos maiores desafios para a continuidade dos Estados. As guerras do porvir reservaram já o seu espaço no mundo cibernético. O vírus *Stuxnet*, que afetou a indústria nuclear iraniana em 2010, abriu esse



Espaço multidimensional da segurança nacional
Fonte: Autor.

SEGURANÇA NACIONAL DO CIBERESPAÇO

A invisibilidade e liquidação dos perigos cibernéticos eliminam toda a dimensão espacial da segurança, que deixa de caracterizar-se como interna ou externa: é ubíqua e distópica ao mesmo tempo.

Um ciberataque bélico ou criminoso não é necessariamente geolocalizado, como o é um ataque convencional. A característica de disseminação dum ataque cibernético não permite que haja uma resposta imediata por parte da instituição ou do Estado atingido. A estratégia de segurança fica assim limitada a um sistema de prevenção, impossibilitando a estruturação de medidas para ripostar e neutralizar a ameaça.

Ciente da seriedade desta matéria e do difícil compromisso de proteção do ciberespaço que tem pela frente, o Estado português tem-se apressado nos últimos anos a criar mecanismos eficazes de prevenção. Com o Decreto-Lei n.º 69/2014, de 9 de maio, criou o Centro Nacional de Cibersegurança no seio do Gabinete Nacional de Segurança, perspetivando a sua completa autonomização. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015, de 12 de junho, lançou a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço. O Decreto-Lei n.º 136/2017, de 6 de novembro, alargou os quadros de pessoal especializado do Centro Nacional de cibersegurança. Preconizou a edificação ao nível das Forças Armadas de uma capacidade de ciberdefesa, através da Orientação Política para a Ciberdefesa, aprovada pelo Despacho n.º 13692/2013, de 11 de outubro, com a criação de um Centro de Ciberdefesa, no âmbito do Estado-Maior General das Forças Armadas.

A segurança do ciberespaço é, hoje, parte integrante da segurança nacional, sendo essencial para o funcionamento do Estado. Este moderno conceito — que passa por garantir a proteção e defesa das infraestruturas críticas e dos serviços vitais de informação, de forma a evitar colapsos no plano económico e social — integra-se, por isso, nas tarefas fundamentais do Estado, prescritas no artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa, em especial nas suas alíneas a) a d).

caminho, sendo mundialmente conhecido pela sua particularidade: não teve quaisquer pretensões de infectar computadores domésticos ou atingir pessoas e instituições, mas sim um Estado. A empresa Kaspersky Lab (2010) afirma que o “Stuxnet é um protótipo funcional e temível de uma ciberarma que levará à criação de uma nova corrida armamentista no mundo”, sendo o próximo passo da escala evolutiva da negrura, perversidade e malignidade cibernéticas: a década de 1990, marcada pelo cibervandalismo; a de 2000, pela cibercriminalidade; a década de 2010, manchada pelo ciberterrorismo, ciberarmas e ciberguerra.

Este tipo de ataque cibernético a infraestruturas estratégicas dos Estados multiplicou-se. Empresas petrolíferas, energéticas, metalúrgicas, de transportes urbanos, instituições governamentais ou bancárias passaram a ser alvos favoritos. Em 23 de dezembro de 2015 deu-se o primeiro ciberataque a uma rede elétrica de um Estado. Três companhias de energia foram atacadas na Ucrânia por um *malware* conhecido por *BlackEnergy*. As suspeitas viraram-se para a Rússia.

Em jeito de retaliação pela ocupação da Crimeia por parte da Rússia, um grupo de pessoas fundou a InformNapalm, uma organização internacional de voluntários, criada em março de 2014, que luta nas linhas da frente duma guerra informacional. Em 2016, a seguir ao ataque do *BlackEnergy*, formaram *backing-grupos* (Falcons Flame, Trinity, RUH8) com o objetivo de atingir a Rússia em diversas vertentes, passando de uma simples guerra de informação a uma autêntica guerra cibernética. Iniciou-se uma guerra híbrida: física e virtual, no terreno e no teclado. Esta última, uma guerra sem armas, sem disparos, é certo. Mas uma guerra de códigos maliciosos e *exploits* com potencial tão ou mais destrutivo que a guerra convencional.

O primeiro impulso foi dado, o palco está mon-

tado. A partir destes episódios, só podemos esperar novos casos. E não faltam voluntários para participar nesta espécie de *virtual reality videogame*. Se a contratação de *hackers* para ciberfraudes é hoje uma realidade, só podemos esperar que, no futuro próximo, um conjunto de mercenários se ofereçam como *backing-freelancers* numa qualquer guerra virtual entre Estados.

Os desafios duma (ciber)segurança sem dimensão

Os desafios da segurança do ciberespaço são complexos. A indústria ou a economia dum país está à mercê destes ataques invisíveis, sem possibilidade de ripostar. A invisibilidade e a liquidação dos perigos cibernéticos eliminam toda a dimensão espacial da segurança, que deixa de caracterizar-se como interna ou externa: é ubíqua e distópica ao mesmo tempo. Todos os Estados estão em perigo! A Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, expressa bem a consciência da União nesta matéria. Os efeitos dos ataques cibernéticos fazem sentir-se de forma séria no mundo real, impondo-se por isso a implementação de medidas eficazes de prevenção.

O Centro Nacional de Cibersegurança de Portugal foi criado em 2014, no seio do Gabinete Nacional de Segurança, para proteger o Estado das macrodimensões que se constituem como epifenómenos do mundo cibernético: a ciberespionagem, a ciberdefesa, o cibercrime e o ciberterrorismo. O mundo está mais diferente do que nunca. As metamorfoses do *perigo* e do *risco* exigem novas proteções e defesas. O próprio conceito de *ataque* sofreu alterações. Enquanto o ataque convencional, fixado no tempo e no espaço, é dirigido ou cirúrgico, já o ataque virtual pode formar-se a partir da combinação de diversas modalidades e dimensões: concentrado ou difuso, instantâneo ou continuado, destrutivo ou disruptivo, localizado ou ubíquo.

Quicá a tecnologia para a prevenção e repressão da criminalidade informática venha a integrar o conceito de *polícia*, assumindo o termo de *ciberpolicimento*. E talvez a da defesa militar contra investidas bélicas, navegando no novo espaço público, cunhe o conceito de *ciberarmada*. O futuro o dirá brevemente. ■

Referências

- CASTELLS, Manuel (2011). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede*. Trad. Alexandra Lemos, Catarina Lorga e Tânia Soares. Vol. I, 4.ª edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Título original: *The Rise of the Network Society*, 1996.
- GIDDENS, Anthony (2006). *O Mundo na Era da Globalização*. Trad. Saul Barata. 6.ª edição, Lisboa: Editorial Presença. Título original: *Runaway World*, 1999.
- HASSEMER, Winfried (1995). *A Segurança Pública no Estado de Direito*. Trad. Carlos Eduardo Vasconcelos. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1995. Título original: *Innere Sicherheit im Rechtsstaat*, 1993.
- Kaspersky Lab, comunicado de imprensa de 24 de setembro de 2010, intitulado “Kaspersky Lab provides its insights on Stuxnet worm”. Disponível em www.kaspersky.com (consult. em março de 2018).



2.8 • A dimensão externa da segurança interna

CONSELHO DA EUROPA: DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS DO HOMEM E OS ESTADOS DE EXCEÇÃO

Nuno Ricardo Pica dos Santos

OS DIREITOS FUNDAMENTAIS encontram-se imbricados na dignidade humana, resultando da própria natureza do homem. Aliás, na ordem jurídica internacional surgem como “direitos do homem” (Faria, 2001). O instrumento jurídico maior da sua consagração é a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) e a sua garantia é uma tarefa fundamental do Estado (arts. 9.º, al. b), e 16.º da Constituição da República Portuguesa – CRP).

Se em situações de normalidade pode haver restrições de direitos fundamentais, desde que previstas na Lei Fundamental, tal como ocorre na legislação sobre segurança interna (Morais, 1984:6) – *v.g.* medidas de polícia (art. 272.º, n.º 2 CRP) – é nas situações de anormalidade, com pressupostos típicos – estados de exceção ou necessidade –, que as restrições podem ir ao ponto de uma suspensão total ou parcial de certos direitos fundamentais, nomeadamente de alguns direitos, liberdades e garantias – DLG (Miranda, 2016: 479-493). Nas palavras de Blanco de Moraes (1984: 5), trata-se de um “fenómeno de substituição de uma Legalidade Ordinária por uma Legalidade de Urgência”, isto é, de uma “Legalidade Constitucional ordinária” por uma “Legalidade de Crise”. Os Estados têm diversas abordagens a este fenómeno: há Constituições omissas sobre esta matéria; outras que proibem expressamente a suspensão de direitos; e outras que consagram expressamente os estados de exceção (Correia, 1989: 33). Esta solução submete tais estados à garantia da Lei Fundamental, “constitucionalizando a utilização de meios excepcionais” para o restabelecimento da normalidade (Suordem, 1995: 245).

Estados de exceção em Portugal

A CRP prevê dois estados de exceção: o estado de sítio e o estado de emergência (art. 19.º). Estes constituem-se como a “tipologia mais grave de crises” (Elias, 2018: 263). A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência tem como pressupostos constitucionais (art. 19.º, n.º 2): agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras; grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática; calamidade pública. Trata-se de situações de anormalidade institucional, de perturbações na ordem interna, cujas causas podem ser endógenas ou exógenas, sociais, políticas ou naturais (Morais, 1984: 9-10). Estes pressupostos surgem mais densificados no regime do estado de sítio e do estado de emergência (RESEE) – Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Gouveia, 1998: 681, 2018: 351): quanto ao estado de sítio, 1) a verificação ou iminência de atos de força ou insurreição que 2) ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e 3) não possam

ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei (art. 8.º, n.º 1); quanto ao estado de emergência, 1) verificação de situações de menor gravidade, nomeadamente casos de calamidade pública ou sua ameaça (art. 9.º, n.º 1).

No estado de sítio podem ser suspensos, total ou parcialmente, o exercício de DLG, salvo o direito à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião (art. 19.º, n.os 4-6 CRP e art. 2.º, n.º 1 RESEE), e respeitados os limites estabelecidos do art. 2.º, n.º 2, do RESEE. Já em estado de emergência apenas pode ocorrer a suspensão parcial dos DLG suscetíveis de suspensão (art. 19.º, n.º 3 CRP).

Aspeto diretamente relacionado com os pressupostos e medidas exigidas é a intervenção das

“ (...) é nas situações de anormalidade (...) que as restrições podem ir ao ponto de uma suspensão total ou parcial de certos direitos fundamentais (...) ”

Forças Armadas e a sua relação com as forças de segurança e, mais latamente, com as autoridades administrativas civis (art. 275.º, n.º 7 CRP; art. 4.º, n.º 2 Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas; art. 24.º, n.º 2 Lei de Defesa Nacional). Em estado de sítio, as Forças de Segurança, através dos responsáveis máximos, ficam colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (art. 8.º, n.º 3 RESEE); às autoridades militares podem ser conferidos poderes que afetem as competências das autoridades administrativas civis, devendo estas disponibilizar sempre as informações solicitadas (art. 8.º, n.º 4). Em estado de emergência, poderá, caso necessário, estabelecer-se o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio por parte das Forças Armadas (art. 9.º, n.º 2 RESEE).

Dimensão externa nacional: a influência nos PALOP

O regime constitucional dos estados de exceção previstos na CRP encontra uma identificação nos regimes previstos nas Constituições dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Gouveia, 1998: 761-771). Tal influência e projeção mani-

festam-se em diferentes graus de proximidade, que Bacelar Gouveia (1998: 765) gradua em máxima (Cabo Verde), acentuada (Angola), intermédia (Guiné-Bissau), reduzida (Moçambique) e mínima (São Tomé e Príncipe).

Dimensões externas: regional e mundial

Declarar um estado de exceção é um exercício de soberania do Estado declarante. Contudo, encontrando-se os Estados, por força de instrumentos jurídicos internacionais, comprometidos no respeito pelos direitos do homem, é neles que, desde logo, se encontra prevista a suspensão de direitos em situações excepcionais: ao nível da Organização das Nações Unidas (ONU), no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP); ao nível do Conselho da Europa (CdE), na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Identifica-se aqui uma dimensão externa regional (CdE e CEDH) e uma dimensão externa mundial (ONU e PIDCP) relativa aos estados de exceção.

Dimensão externa regional: o CdE e a CEDH

Ao nível do Conselho da Europa – organização regional com 47 Estados-membros, entre os quais a totalidade dos 28 membros da União Europeia – a CEDH prevê a possibilidade de os Estados Partes procederem à derrogação de normas nela contidas 1) “em caso de guerra ou de outro perigo público que ameace a vida da nação”, 2) “na estrita medida em que o exigir a situação” e 3) no respeito das “outras obrigações decorrentes do direito internacional” (art. 15.º). Há disposições da CEDH que não podem ser objeto de derrogação (art. 15.º, n.º 2): direito à vida, salvo quanto ao caso de morte resultante de atos lícitos de guerra (art. 2.º); proibição da tortura e de penas ou tratamentos desumanos (art. 3.º); proibição da escravidão ou servidão (art. 4.º, n.º 1); não retroatividade da lei criminal (art. 7.º).

Os Estados signatários encontram-se obrigados a prestar informação internacional, tendo o dever de informar e manter informado o secretário-geral do CdE quanto ao exercício do direito de derrogação de disposições da CEDH, nomeadamente sobre as medidas tomadas e os respetivos motivos, bem como informar a data do final da vigência das normas excepcionais e da data em que as disposições da CEDH voltarem à sua plena aplicação (art. 15.º, n.º 3).

Assim, não obstante tratar-se de uma declaração soberana, contendo a mesma uma suspensão de direitos que o Estado está obrigado a respeitar e a reconhecer pelo Direito Internacional, recai sobre ela um controlo internacional *a posteriori*: de âm-

Lista cronológica nacional	
1911	Surgimento da figura do estado de sítio na Constituição Portuguesa de 1911
1912	Declaração do estado de sítio no distrito de Lisboa (Decreto de 30JAN, publicado no <i>Diário do Governo</i> de 1FEV)
1925	Declaração do estado de sítio em todo o país (Decreto n.º 10:702, publicado no <i>Diário do Governo</i> de 18ABR)
1933	Previsão do estado de sítio na Constituição Portuguesa de 1933
1974	Previsão do estado de sítio na Lei Constitucional provisória (Lei n.º 3/74, de 14MAI)
1975	Declaração do estado de sítio na Região Militar de Lisboa (Decreto n.º 670-A/75, de 25 de novembro)
1976	Previsão do estado de sítio e do estado de emergência na Constituição Portuguesa de 1976
1986	Regime do estado de sítio e do estado de emergência (Lei n.º 44/86, de 30SET)

Lista cronológica regional e mundial	
1945	Carta das Nações Unidas, estabelecendo a Organização das Nações Unidas
1948	Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Assembleia-Geral da ONU
1949	Criação do Conselho da Europa (Estatuto do Conselho da Europa)
1950	Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Conselho da Europa)
1966	Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (ONU)
1976	Portugal torna-se o 19.º Estado-Membro do Conselho da Europa
2000	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (proclamado novo texto em 2007)
2007	Montenegro torna-se o 47.º Estado-Membro do Conselho da Europa.

bito regional e de âmbito universal.

Este controlo regional europeu é realizado pela estrutura do CdE. Perscrutemos...

A Assembleia Parlamentar, no uso das suas competências (arts. 22.º e 23.º Estatuto do CdE), assume um cuidado com a supervisão dos estados de exceção. Já manifestou a sua preocupação pela vulgaridade da declaração em alguns Estados-membros, nomeadamente na Geórgia e na Arménia, tendo recomendado, em geral, um incremento dos poderes de supervisão internacional do secretário-geral do CdE e do comissário dos Direitos do Homem – *v.g.*, Resolução 1659 (2009) e Recomendação 1865 (2009). No âmbito da Assembleia, refira-se a Comissão de Assuntos Jurídicos e de Direitos do Homem. A Assembleia pode ainda suspender o direito de representação de delegações nacionais e o direito de voto, podendo, nos casos mais graves, recomendar a exclusão de um membro.

O secretário-geral do CdE, para além de receber a notificação dos Estados sobre derrogações de disposições da CEDH, com referência aos seus motivos e medidas tomadas (com cópia dos atos legislativos que sustentam as medidas) tornando-se, deste modo, pública a situação (ECtHR, 2018b: 11), deve comunicá-la aos outros Estados-membros – Resolução 56 (2016) do Comité de Ministros –, passando a ser do conhecimento da comunidade. Pode, atento o seu cargo, interceder no sentido de persuadir e influenciar os Estados no sentido do integral respeito pela CEDH e pelos fins do CdE. Por exemplo, aquando da comunicação da Ucrânia, em junho de 2015, de derrogação de disposições da CEDH nas áreas de Donetsk e Luhansk, devido à situação de emergência vivida, decorrente da intervenção direta e indireta da Rússia na Ucrânia (que em março de 2014 se havia materializado na anexação da Crimeia pela Rússia), o secretário-geral do CdE apelou (a todas as partes) ao fim da violência e das hostilidades. O comissário dos Direitos do Homem desempe-

nha um importante papel de alerta para violações de direitos do homem. Mantém um olhar atento às situações de derrogação de direitos ao abrigo do art. 15.º da CEDH, apelando ao cumprimento dos limites a observar. Vejamos: na sequência da tentativa de golpe de estado na Turquia, em 15 de julho de 2016, foi declarado o estado de emergência, com derrogação de direitos previstos na CEDH. Em declaração de 26 de julho do mesmo ano, o comissário dos Direitos do Homem chamou a atenção para que as derrogações possíveis não são ilimitadas, considerando que muitas medidas podiam afrontar os limites da Convenção, apelando às autoridades turcas para reconsideração. A título de exemplo: detenções sem apresentação a um juiz por um período longo; procedimentos simplificados para afastamento de juizes e de funcionários públicos; dissolução de centenas de pessoas coletivas; cancelamento automático de passaportes, sem ordem judicial; impunidade para as autoridades administrativas e falta de controlo pelos tribunais. Noutro caso, após os atentados terroristas de 13 de novembro de 2015 em Paris, foi decretado o estado de emergência e estabelecidas medidas que implicaram a derrogação de direitos da CEDH, tendo sido prorrogado por sucessivas vezes e vigorado até novembro de 2017. As medidas iniciais e o prolongamento excessivo mereceram a crítica do comissário dos Direitos do Homem.

O controlo político ganha a sua máxima efetividade através do Comité de Ministros – órgão competente para agir em nome do CdE – que pode suspender um membro do seu direito de representação e convidá-lo a retirar-se do Conselho, caso aquele atente gravemente contra os princípios do primado do direito e do respeito pelos direitos do homem; em última instância, pode decidir a exclusão do membro (arts. 3.º, 8.º e 13.º Estatuto do CdE). Tal situação pode ocorrer como resposta a uma derrogação de direitos em violação da CEDH. Criado pelo Comité de Minis-

tros, salienta-se a existência de um Comité Diretor para os Direitos do Homem (CDDH). Funciona, sob supervisão deste, um Comité de Peritos sobre o Sistema da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (DH-SYSC).

A um outro nível de controlo, não já político mas jurisdicional, surge o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH). Enquanto órgão judiciário, desempenha um papel extremamente relevante, pois controla a implementação e assegura o respeito pela Convenção nos Estados-membros, podendo ser requerida a sua intervenção quer pelos Estados quer por pessoas singulares, organizações não governamentais ou grupos de particulares (arts. 19.º e 32.º a 35.º CEDH). Apresenta uma jurisprudência relevante na interpretação e aplicação da Convenção, apreciando a conformidade da derrogação de direitos da CEDH com fundamento e limites no art. 15.º (ECtHR, 2018), nomeadamente os pressupostos para a derrogação. ■

Referências

- Correia, António D. (1989). *Estado de Sítio e de Emergência em Democracia*. Lisboa: Vega Universidade.
- ECtHR, European Court of Human Rights – (2018a). *Factsheet – Derogation in time of emergency. Conselho da Europa*.
- ECtHR, (2018b). *Guide on Article 15 of the ECHR*. Council of Europe.
- Elias, Luis (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna: Desafios e Prospetiva*. Lisboa: ISCPSI.
- Faria, Miguel (2001). *Direitos Fundamentais e Direitos do Homem*. Vol. I. 3.ª Ed. Lisboa: ISCPSI
- Gouveia, J. Bacelar (1998). *O estado de exceção no Direito Constitucional*. 2 Vol. Coimbra: Almedina.
- Gouveia, J. Bacelar (2018). *Direito da Segurança: Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*. Coimbra: Almedina. <https://rm.coe.int/09000016804896cf>
- <https://www.coe.int/en/web/portal/home>
- Miranda, Jorge (2016). *Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina.
- Morais, C. Blanco de (1984). *O Estado de Exceção*. Lisboa: Cognition.
- Suordem, Fernando (1995). “Os Estados de Exceção Constitucional”. *Scientia Iuridica*, N.os 256/258, pp. 245-261.



2.9 • A dimensão externa da segurança interna

A COOPERAÇÃO POLICIAL EUROPEIA: DIMENSÃO EXTERNA E INTERNA DA SEGURANÇA

Luís Elias

A Estratégia de Segurança Interna da UE de 2010 visa responder aos seguintes desafios: proteger os direitos e as liberdades; melhorar a cooperação e a solidariedade entre os Estados-membros; atender às causas da insegurança e não apenas aos seus efeitos; colocar no topo das prioridades a prevenção e a antecipação; implicar todos os setores que tenham uma função a desempenhar na proteção pública (político, económico e social); informar os cidadãos sobre as políticas de segurança; reconhecer a interdependência entre segurança interna e segurança externa e adotar uma abordagem de «segurança global» com os países terceiros.

De acordo com o artigo 87.º n.º 1 do Tratado de Funcionamento da UE, a União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-membros, incluindo as polícias, as alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria.

A Estratégia de Segurança Interna da UE deve aproveitar as potenciais sinergias existentes nos domínios da cooperação policial (nomeadamente ao nível do acervo Schengen), da gestão integrada das fronteiras e dos sistemas de justiça penal.

Segundo o artigo 42.º do Tratado da UE, as decisões relativas à política comum de segurança e defesa, incluindo as que digam respeito ao lançamento de uma missão, são adotadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ou por iniciativa de um Estado-Membro.

A gestão civil de crises prioriza a participação de polícias, magistrados, especialistas em proteção civil, direitos humanos, entre outros, para a reforma dos setores de segurança, defesa e justiça em Estados fragilizados, a formação e apoio técnico às polícias e tribunais locais, a ajuda humanitária.

novas funcionalidades: introduz melhorias relativamente às indicações sobre pessoas e objetos; introduz novas categorias de indicações de objetos (aeronaves, barcos, motores de barcos, equipamento industrial, meios de pagamento); permite a interligação entre diferentes tipos de indicação; inclui dados biométricos e fotografias. O SIS é a medida compensatória mais importante e efetiva para garantir a segurança interna dos Estados-membros e um instrumento que permite a troca de informações, através dos Gabinetes SIRENE, de determinados dados que exigem um elevado nível de segurança. Constitui a condição prévia à aplicação efetiva do acervo Schengen no território do Estado candidato e à supressão dos controlos de fronteiras internas. A consulta ao SIS é obrigatória e sistemática para as entidades com direito de acesso.

O funcionamento e as funções dos gabinetes SIRENE obedecem aos seguintes princípios: regras comuns; disponíveis 24 horas por dia, sete dias por semana; dispõem de informação suplementar de imediato; meios de comunicação rápidos, eficazes e seguros; pessoal habilitado para comunicar em inglês e francês.

As competências do Gabinete Nacional SIRENE consistem na criação, modificação e eliminação de indicações; na troca de informações relativas às indicações SIS; na cooperação policial no âmbito Schengen com vista à prevenção e investigação de factos puníveis (artigo 39.º da CAAS); para a perseguição transfronteiriça terrestre (artigo 41.º da CAAS) e para efetuar a troca de informações, a prevenção de crimes e ameaças à ordem e segurança públicas (artigo 46.º da CAAS).

As categorias de dados disponíveis no SIS úteis à troca de informações entre Polícias e Justiça dividem-se em dados sobre pessoas e sobre objetos. No que concerne às pessoas, existem dados sobre: pessoas procuradas para detenção para efeitos de entrega ou extradição; estrangeiros não admissíveis ou interditados de permanecer no espaço Schengen; pessoas desaparecidas; pessoas procuradas no âmbito de um processo judicial (pedidos de paradeiro); pessoas sujeitas a controlo discreto ou controlo específico. No que diz respeito aos objetos, existem dados sobre: veículos; reboques; caravanas; equipamentos industriais; armas de fogo; documentos em branco; documentos de identidade emitidos; notas de banco; valores imobiliários; meios de pagamento (cheques, cartões de crédito, ações, obrigações). Nos termos do artigo 23.º-A da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto, o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) reúne, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional SIRENE, o Gabinete Nacional da INTERPOL, a Unidade Nacional da EUROPOL, a coordenação

A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA Interna da União Europeia (UE) foi aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010. Identifica as principais ameaças à segurança interna dos Estados-membros: o terrorismo em todas as suas formas, as graves formas de criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiriça, a violência em si mesma, as catástrofes naturais, as catástrofes provocadas pelo Homem e os acidentes de viação.

Segundo o mesmo documento, “as graves formas de criminalidade organizada assumem uma importância cada vez maior. Na sua diversa multiplicidade, tendem a surgir onde podem obter o maior benefício financeiro com o menor risco, independentemente das fronteiras. O tráfico de droga, a criminalidade económica, o tráfico de seres humanos, o contrabando de pessoas, o tráfico de armas, a exploração sexual de menores e a pornografia infantil, os crimes violentos, o branqueamento de dinheiro e a falsificação de documentos são apenas alguns dos modos como a grande criminalidade organizada se manifesta na UE. Além disso, a corrupção constitui uma ameaça aos alicerces do sistema democrático e do Estado de direito”.

Na Estratégia Renovada de Segurança Interna de 2015 é sublinhada a relevância da cooperação policial e judicial para fazer face às ameaças prioritárias até 2020: terrorismo e prevenção da radicalização, criminalidade organizada e cibercriminalidade.

Cooperação policial no quadro Schengen

A Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAAS), em 19 de junho de 1990, teve por objetivo criar um instrumento jurídico internacional

que vinculasse as partes, estruturar a cooperação policial, judiciária e aduaneira e criar mecanismos concretos que regulassem a passagem das fronteiras internas e externas, estabelecendo assim medidas compensatórias em relação à livre circulação e, desta forma, limitando o sentimento de insegurança nos cidadãos europeus com a supressão dos controlos de fronteiras. Portugal aderiu à CAAS em 6 de novembro de 1992.

“
O funcionamento e as funções dos gabinetes SIRENE obedecem aos seguintes princípios: regras comuns; disponíveis 24 horas por dia, sete dias por semana.
”

Os Estados-membros alimentam o Sistema de Informações Schengen (SIS) graças a redes nacionais (N.SIS II) ligadas a um sistema central (CS-SIS II). Esta base de dados policiais, comum a todos os Estados Schengen que através dela se encontram interligados, consubstancia-se numa rede de gabinetes nacionais designados SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry).

Em 9 de abril de 2013 entrou em funcionamento o SIS II. Veio substituir o SIS I, que se encontrava operacional desde 26 de março de 1995. O SIS II é um sistema mais evoluído tecnicamente, com novas funcionalidades e mais tipos de dados. Trata-se de um sistema informático de grandes dimensões, contendo atualmente 47 milhões de dados, de 28 Estados Schengen. O SIS II oferece

dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, os pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm (artigo 23.º – A N.º 6), e, em breve, um Gabinete de Informações de Passageiros, na sequência da transposição para o ordenamento jurídico nacional da Diretiva Europeia sobre os Passenger Name Record (PNR). Portugal passou assim a ter um centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados. O objetivo será sedimentar uma maior coerência, eficácia e eficiência da cooperação policial internacional do nosso país.

Missões e operações de gestão civil de crises da UE

A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE de 2016 prevê uma abordagem diferenciada e abrangente: valorização da componente civil de gestão de crises; resposta coerente às diferentes fases dos conflitos e crises; resposta às causas profundas dos conflitos e crises; capacidade singular em mediação de conflitos; conjunto diversificado de instrumentos e políticas.

Na Estratégia para a PES é destacado o compromisso de reforço da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) civil: um roteiro ambicioso (até final de 2018) para o reforço da capacidade de resposta das missões civis da PCSD; inclui um Plano de Desenvolvimento de Capacidades Civis e um compromisso político relativo às capacidades a disponibilizar pelos Estados-membros; a criação de um instrumento dedicado à Edificação de Capacidades para a Segurança e o Desenvolvimento (CBSD); a capacitação de parceiros em áreas complementares às missões PCSD, valorizando onexo segurança/desenvolvimento.

A gestão civil de crises é um conceito inovador, criado no seio da UE. Pode ser definida como “a prevenção de crises, a resposta a crises que estão a ocorrer ou a assistência na consolidação da paz (e da ordem) após a fase mais aguda da crise” (Tardy, 2015: 9-12). A gestão civil de crises é composta por várias etapas e por diversos intervenientes, não estando claramente definidos limites entre gestão civil de crises e prevenção de conflitos, por um lado, e a gestão civil de crises e a gestão militar de crises, por outro.

Renata Dwan considera que “indica qualquer política ou meios utilizados na gestão de crises que não seja política militar ou meios militares (...) como tema, a gestão civil de crises é própria da União Europeia e não tem equivalente no léxico da ONU, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ou organizações regionais não europeias” (Dwan, 2004: 1). A doutrina da UE estabelece que a gestão civil de crises consiste nas operações e missões

que não são de carácter militar, mas que utilizam recursos civis – polícia, justiça, administração civil, proteção civil, monitorização e apoio aos gabinetes dos Representantes Especiais da UE (REUE).

Prioridades da Gestão Civil de Crises
Polícia
Justiça
Administração Civil
Proteção Civil
Monitorização
Apoio aos Gabinetes dos REUE

O artigo 43.º do Tratado da UE estipula que estas missões podem abranger: ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo de conflitos e a gestão civil de crises.

Até à data a UE lançou 34 operações e missões, das quais 10 militares, 23 civis e 1 mista. Das 34 operações verificaram-se: as já mencionadas 10 operações militares (Concordia, Artemis, EUFOR Althea, EUFOR DR Congo, EUFOR Chade/RCA, EUNAVFOR Atalanta, EUTM Mali, EUFOR RCA, EUMAM RCA, EUNAVFOR MED Sophia), 9 missões de assistência e de suporte (EUSEC RD Congo, EU support to AMIS Darfur, EUPAT FYROM (Macedónia), EUSSR Guiné-Bissau, EUCAP Sahel Níger, EUCAP NESTOR no Corno de África, EUAVSEC Sudão do Sul, EUCAP Sahel Mali e EUAM Ucrânia), 6 operações policiais (EUPM BiH, EUPOL Proxima, EUPOL Kinshasa, EUPOL COPPS, EUPOL DRC, EUPOL Afeganistão), 3 missões na área da justiça (EUJUST THEMIS, EUJUST LEX, EULEX Kosovo), 3 missões de controlo de fronteiras (EUBAM Rafah, EUBAM Ucrânia/Moldávia, EUBAM Líbia) e 2 missões de monitorização (AMM e EUMM Geórgia).

A primeira operação de gestão civil de crises da UE iniciou-se em 2003, na Bósnia-Herzegovina, a designada European Union Police Mission (EUPM), na Bósnia-Herzegovina. Em 1 de junho de 2018 encontravam-se no terreno 16 operações/missões no quadro da PCSD: 6 operações militares e 10 de gestão civil de crises. Mais de 5000 militares, polícias e civis empenhados nestas missões que visam manter a paz, prevenir conflitos, fortalecer a paz internacional, assegurar a justiça, a lei e ordem, prevenir o tráfico de seres humanos e a pirataria.

Polícias e militares das forças de segurança nacionais já estiveram empenhadas num vasto conjunto de missões PCSD, salientando-se como mais significativas a participação da Polícia de Segurança Pública (PSP) na primeira missão na Bósnia-Herzegovina (EUPM), a participação da Guarda Nacional Republicana (GNR) na EUFOR Althea também na Bósnia, a participação

de quadros da PSP e da GNR na EULEX Kosovo (a única missão executiva até hoje de gestão civil de crises) e o facto de termos tido entre 2005 e 2010 um chefe de missão na EUPOL Kinshasa (o superintendente Adílio Custódio).

Apesar de as lacunas entre ambas as componentes não terem sido totalmente resolvidas, verifica-se hoje uma relação muito mais estreita entre a PCSD e a ex-JAI (atual Liberdade de Segurança e Justiça). Tal é o caso da Operação Sophia (EUNAVFOR Med) lançada em 2015 para fazer face ao tráfico de seres humanos no sul e centro do Mediterrâneo e da missão EUCAP Sahel Níger para dar apoio às autoridades locais na luta contra o terrorismo.

Estes casos fornecem exemplos claros de como a UE tem tentado compatibilizar as suas agendas interna e externa de segurança para combater ameaças ao crime organizado e a crise migratória, embora uma resposta abrangente devesse compreender as causas profundas destas problemáticas e estas nem sempre são objeto de intervenção neste tipo de missões e operações. ■

Referências

- Dwan, Renata (2004). *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*. Berlim: UE, Conselho.
- Elias, Luis (2013). *A Externalização da Segurança Interna. As Dimensões Global, Europeia e Lusófona* (Lisboa: Revista *Relações Internacionais*, n.º 40. IPRD).
- Tardy Thierry, *Civilian CSDP: what next?* Brief Issue 32/2016. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_32_Civilian_CSDP.pdf.
- Trauner, Florian & Carrapiço, Helena (2012). “The external dimension of eu justice and home affairs after the Lisbon Treaty: analysing the dynamics of expansion and diversification”. In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 17, n.º 5.

2.10 • A dimensão externa da segurança interna

COOPERAÇÃO BILATERAL COM PAÍSES EUROPEUS

Pedro Miguel da Silva Pereira

O FENÓMENO DA SINISTRALIDADE rodoviária é assumido como uma preocupação a nível mundial, sendo, inclusive, reconhecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como uma das principais causas de morte do ser humano. Considerando que mais de 90% dos acidentes de viação têm como causa principal o erro humano, sendo os restantes 10% da responsabilidade do veículo ou da via, o cumprimento das regras rodoviárias torna-se fundamental para reduzir o número de vidas humanas que se perdem nas estradas da União Europeia (UE).

No entanto, e porque o ser humano, seja inadvertidamente ou intencionalmente, comete infrações rodoviárias, das quais resultam comportamentos de uma condução insegura, a fiscalização por parte das autoridades policiais constitui uma forma importante de melhorar a segurança rodoviária. Contudo, para que a fiscalização rodoviária seja eficaz e eficiente é fundamental que o condutor que infringe uma norma de trânsito suporte as consequências previstas na legislação de acordo com a infração por si cometida.

O cumprimento das regras de trânsito é fundamental para diminuir consideravelmente o número de mortos e feridos derivados dos acidentes de viação, independentemente do país onde é cometida.

Diretiva Intercâmbio Transfronteiriço: o sistema EUCARIS

Com o objetivo de facilitar o intercâmbio transfronteiriço de informações sobre infrações às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária na UE, foi elaborada a Diretiva 2015/413/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015. Todos os Estados-membros tiveram de transpor a diretiva para o seu ordenamento jurídico garantindo dessa forma o seu cumprimento¹.

Contudo, o intercâmbio transfronteiriço de informações sobre as infrações rodoviárias somente é possível perante o desrespeito das regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária, a saber:

- i. excesso de velocidade;
- ii. não utilização do cinto de segurança;
- iii. desrespeito da obrigação de parar imposta pela luz vermelha de regulação do trânsito;
- iv. condução sob a influência de álcool;
- v. condução sob a influência de substâncias psicotrópicas;
- vi. não utilização do capacete de segurança;
- vii. circulação numa faixa proibida;
- viii. utilização ilícita de um telemóvel ou de outro dispositivo de comunicações durante a condução.

Para que a partilha de informação seja exequível, cada Estado-Membro designa um ponto de contacto nacional². Esse ponto é responsável por permitir que os pontos de contacto designados pelos outros Estados-membros pesquem no sistema de informação utilizando para o efeito o número de matrícula do veículo infrator. Essa aplicação informática permite o acesso ao Sistema Europeu de Informação sobre Veículos e Cartas de Condução (EUCARIS) que constitui a base para a troca de dados prevista na Diretiva 2015/413/UE, garantindo um intercâmbio rápido, seguro e confidencial dos dados relacionados com o registo de veículos entre os Estados-membros. A partir desse momento, é possível ao Estado-Membro onde foi cometida a infração rodoviária contactar com o proprietário, o detentor do veículo ou a pessoa de outro modo identificada que se suspeite ter cometido a infração às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária.

“ (...) é importante otimizar todo o potencial da diretiva Intercâmbio Transfronteiriço. ”

O contacto é efetuado através de uma carta informativa na qual consta, conforme aplicável nos termos da legislação nacional, as consequências jurídicas da infração rodoviária praticada no território do Estado-Membro da infração. Nesse sentido a carta informativa deve mencionar todas as informações pertinentes, nomeadamente a natureza da infração às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária, o local, a data e a hora da infração, o

título dos atos do direito nacional infringidos e a sanção. Deverá ainda mencionar, se for caso disso, os dados relativos ao dispositivo utilizado para detetar a infração rodoviária. Dessa forma, o envio da carta informativa permite que a pessoa que a recebe tenha conhecimento dos procedimentos aplicáveis face à infração praticada e das consequências jurídicas previstas no Estado-Membro onde a infração foi cometida.

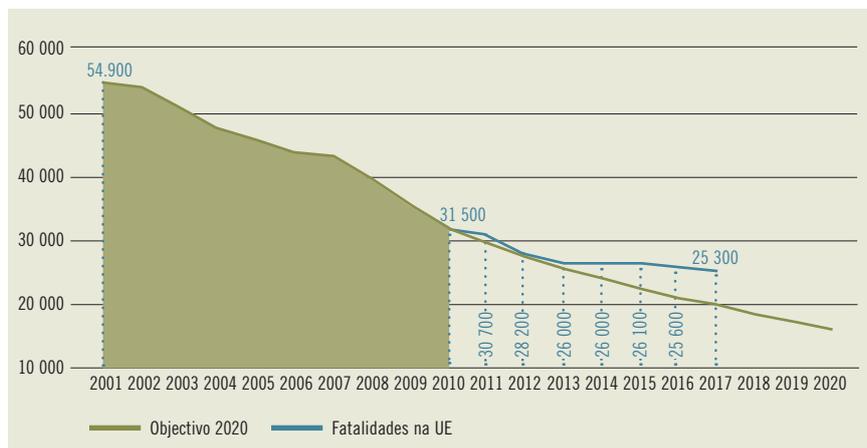
Direitos que regem o intercâmbio transfronteiriço

A necessidade de uma estreita cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei de cada Estado-Membro deverá ter em consideração os direitos e princípios fundamentais reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e contemplados na Diretiva 2015/413/UE.

Direito à Confidencialidade – Os Estados-membros devem garantir que a única pessoa a ser informada da infração rodoviária é o proprietário do veículo, promovendo procedimentos que garantam a confidencialidade dos dados e que se encontrem vedados a terceiros. Deverá também ser garantido que os dados obtidos através da aplicação informática não serão usados para fins distintos dos previstos na Diretiva 2015/413/UE.

Direito à Proteção da Vida Privada – Cada Estado-Membro tem a obrigação de assegurar a retificação dos dados caso não estejam corretos, bloqueando-os ou apagando-os se deixarem de ser necessários. Essas garantias devem ser realizadas num prazo adequado e nos termos dos artigos 6.º e 12.º da Diretiva 95/46/CE.

Direito à Proteção dos Dados Pessoais – Devem ainda os Estados-membros assegurar que os dados pessoais obtidos no âmbito da Diretiva 2015/413/UE são unicamente utilizados para o



Mortes nas estradas na UE desde 2001

Fonte: Comissão Europeia, disponível em https://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/statistics_en

EUROPA SEM FRONTEIRAS

Numa Europa sem fronteiras não seria compreensível que a inexistência de um intercâmbio de informação entre países da União Europeia (UE) contribuisse para que as sanções de natureza pecuniária, derivadas de infrações rodoviárias, não fossem concretizadas quando essas mesmas infrações fossem praticadas por uma viatura matriculada por um país europeu distinto daquele onde a infração foi praticada. A sua falta de punição, para além de criar um sentimento de injustiça nos cidadãos oriundos do país onde a infração foi praticada, cria um sentimento de impunidade no condutor infrator originário de um outro país da UE, contribuindo dessa forma para um comportamento de risco e, conseqüentemente, para a insegurança rodoviária.

A Diretiva 2015/413/UE, além de visar uma melhoria da proteção para todos os utilizadores da rede rodoviária na UE, procura também garantir a igualdade de tratamento dos condutores infratores, independentemente de serem residentes ou não residentes no Estado-Membro de registo do veículo. Nesse sentido os Estados-membros utilizam uma plataforma informática que permite o acesso ao Sistema Europeu de Informação sobre Veículos e Cartas de Condução (EUCARIS), garantindo-se a troca de dados. Dessa forma o Estado-Membro onde a infração foi cometida acede à informação relacionada com o registo de veículos do Estado-Membro de registo da viatura. Essa melhoria de intercâmbio de informações permite melhorar os procedimentos vigentes relacionados com a infração rodoviária praticada.

cumprimento do intercâmbio transfronteiriço de informações sobre as infrações às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária.

Direito à Informação – A fim de garantir que os cidadãos dos Estados-membros têm acesso à informação, são vários os deveres que devem ser garantidos, nomeadamente:

- Os Estados-membros devem garantir que as pessoas têm os mesmos direitos de informação, de acesso, de retificação, de apagamento e de bloqueio dos dados, de reparação e de recurso judicial que os consagrados no direito nacional que transpõe as disposições aplicáveis da Diretiva 95/46/CE. A partir do momento em que o proprietário do veículo infrator é notificado pela autoridade do Estado-Membro onde a infração foi praticada, deverá ser devidamente informado da possibilidade de aceder aos seus dados pessoais, de os retificar, de os apagar e do prazo legal máximo da conservação dos mesmos.
- A carta informativa enviada ao proprietário, ao detentor do veículo ou à pessoa de outro modo identificada que se suspeite ter cometido a infração às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária deverá ser na língua utilizada no documento de registo do veículo, se disponível, ou numa das línguas oficiais do Estado-Membro de registo.
- Sempre que um Estado-Membro solicita os dados pessoais de determinada pessoa a outro Estado-Membro, a pessoa interessada tem o direito de ser informada dos seus dados pessoais registados no Estado-Membro de registo e transmitidos ao Estado-Membro da infração. Nessa informação deve ser incluída a data do pedido e a autoridade competente do Estado-Membro da infração.

Eficácia da diretiva Intercâmbio Transfronteiriço e a sua margem de evolução

Antes da criação do sistema EUCARIS, a investigação das infrações às regras de trânsito rodoviário praticadas por não residentes tinha por base acordos mútuos entre Estados-membros que permitiam o intercâmbio de dados que, por regra, eram processados em papel.

Atualmente, o intercâmbio existente através do sistema EUCARIS permite que a troca de dados se realize de forma célere e automática, criando um impacto positivo na aplicação transfronteiriça das sanções. De acordo com o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à aplicação da Diretiva (UE) 2015/413, estima-se que antes de 2013, 600 mil infrações às regras de trânsito na União Europeia foram investigadas com base nos acordos mútuos entre Estados. Já no ano de 2014, estima-se que foram cometidos 10 milhões de infrações rodoviárias detetadas por não residentes ou veículos estrangeiros na União Europeia e abrangidas pela Diretiva 2015/413/UE.

Contudo, e ainda de acordo com o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à aplicação da Diretiva (UE) 2015/413, no ano 2015, cerca de 50% das infrações rodoviárias cometidas por não residentes não foram investigadas. Todavia, e tendo por base os Estados-membros que utilizaram a aplicação informática EUCARIS, no mesmo ano foram realizadas 2 milhões de pesquisas, sendo que metade do número total de infrações praticadas por não residentes foram investigadas através da pesquisa no sistema. Em 2016, cinco Estados-membros ainda não se encontravam ligados ao sistema e, no caso de Portugal, a Diretiva só foi transposta para a ordem jurídica portuguesa em 2017.

Através do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à aplicação da Diretiva (UE) 2015/413, apurou-se que metade das investigações derivadas das infrações às regras de trânsito rodoviário cometidas por não residentes não são bem sucedidas. Esse insucesso deve-se, essencialmente, aos seguintes motivos:

- Falta de assistência mútua e cooperação entre os Estados-membros na investigação das infrações, após o intercâmbio de dados referentes ao registo do veículo.
- As decisões emanadas pelos Estados-membros, em caso de não pagamento de uma sanção pecuniária derivada de uma infração rodoviária, não são abrangidas pela Decisão-Quadro 2005/214/JAI do Conselho relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sanções pecuniárias.

Considerando que o objetivo da diretiva é permitir que a investigação realize automaticamente todas as infrações detetadas e tendo em consideração o número de infrações rodoviárias registadas, verifica-se um número reduzido de investigações.

Dessa forma, e com vista à melhoria da segurança rodoviária nas vias terrestres da União Europeia, é importante otimizar todo o potencial da diretiva Intercâmbio Transfronteiriço. Nesse sentido, é necessário que os Estados-membros desenvolvam esforços para melhorar a assistência mútua e a cooperação na investigação das infrações às regras de trânsito, bem como a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo das sanções pecuniárias. ■

Notas

¹ No caso de Portugal a Diretiva 2015/413/UE é transposta para a legislação portuguesa pela Lei n.º 49/2017, de 10 de julho.

² No caso de Portugal foi designado como ponto de contacto o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.

Referências

- Diretiva 2015/413/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março 2015, que visa facilitar o intercâmbio transfronteiriço de informações sobre infrações às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0413>.
- Diretiva 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:31995L0046>.
- Lei n.º 49/2017, de 10 de julho (Estabelece os princípios e as regras do intercâmbio transfronteiriço de informações relacionadas com a prática de infrações rodoviárias num Estado-Membro da União Europeia, transpõe a Diretiva 2015/413/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015, e revoga a Lei n.º 4/2014, de 7 de fevereiro), disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/107648933/details/maximized>.
- Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à aplicação da Diretiva (UE) 2015/413, que visa facilitar o intercâmbio transfronteiriço sobre infrações às regras de trânsito relacionadas com a segurança rodoviária, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/DOC/?uri=CELEX:52016DC0744&from=PT>.
- Decisão-Quadro 2005/214/JAI do Conselho relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sanções pecuniárias, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005F0214>.
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01), disponível em http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf.



2.11 • A dimensão externa da segurança interna

A PSP EM MISSÕES E OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ

Bruno Miguel Fena Torres

O FACTO DE VIVERMOS NUM PERÍODO de globalização leva a que todos os Estados estejam ligados por fatores políticos, económicos ou sociais, onde “o processo de crescente interconetividade entre sociedades, [leva a] que os acontecimentos numa parte do mundo afetem, cada vez mais, povos e sociedades longínquas” (Smith, Baylis, & Owens, 2008, p. 8). Referimo-nos a conflitos internacionais que, em pleno século XXI, surgem pelo mundo, mundo este que se tornou numa pequena aldeia global, onde se exigem esforços de todos os Estados, que são, tão-somente, um dos atores destes cenários, na demanda da segurança necessária à vivência entre povos.

No campo securitário, a cooperação policial é fundamental, principalmente com países de menor dimensão, onde a criminalidade neles existente deixou de ser só um problema interno circunscrito às fronteiras do seu território, alastrando-se, também, a outros Estados. Desta feita, os Estados têm a necessidade de garantir a sua segurança interna, enquanto fator da sustentabilidade do seu desenvolvimento, cujo ónus da responsabilidade recai, por norma, sobre as forças e serviços de segurança¹.

Todavia, de acordo com a Estratégia Europeia de Segurança Interna² (2010), “um conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa” (p. 31) e onde o princípio de cooperação internacional entre Estados é essencial face a ameaças transnacionais e a consequente propagação da criminalidade transfronteiriça, como o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de droga e de seres humanos, entre outros.³

A componente externa da segurança interna relativamente à cooperação além-fronteiras das forças e serviços de segurança tem enquadramento na Lei de Segurança Interna (LSI)⁴, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, e é no âmbito da cooperação policial internacional que encontramos a prevenção e a repressão da criminalidade internacional.

A dimensão externa da segurança interna está prevista no n.º 2 do artigo 4.º da LSI e estabelece que “no quadro dos compromissos internacionais (...) as forças e os serviços de segurança, [identificados no n.º 2 do artigo 25.º] podem atuar fora do espaço [de jurisdição do Estado português], em cooperação com organismos e serviços de Estado estrangeiros ou com organizações internacionais (...), [numa relação com] o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”. Referimo-nos, por exemplo, a acordos de cooperação e perseguição transfronteiriça, a protocolos de combate ao crime organizado, às Missões de Gestão Civil de Crises da União Europeia ou ainda às Operações de Apoio à Paz (OAP) da Organização das Nações Unidas (ONU).

“ (...) um conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa (...) ”

O próprio Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019) contempla que as “ameaças e os riscos à segurança são cada vez mais globais, diversificados, complexos e sofisticados”, implicando uma orientação estratégica da política criminal bem definida através de um “quadro de cooperação internacional” atendendo aos interesses permanentes da segurança nacional, em especial no Espaço de Liberdade de Segurança e de Justiça da União Europeia e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (pp. 55-56).

A Polícia de Segurança Pública (PSP) na United Nations Police

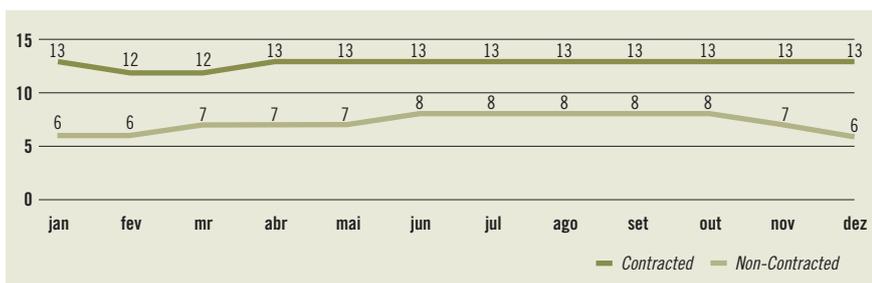
Não se pretende, aqui, fazer uma abordagem ou descrição das missões em que a PSP participou até aos dias de hoje mas apenas evidenciar as características e a capacidade da única força de segurança portuguesa de cariz civil⁵ a desempe-

nhar missões de paz, vincando e assumindo uma posição no contexto internacional.

A presença da PSP na componente de *civilian police* (CIVPOL), conceito alterado pela Organização da Nações Unidas (ONU) em 31 de agosto de 2005 para *United Nations Police* (UNPOL), tem-se revelado cada vez mais importante nas missões internacionais de manutenção da paz, uma vez que, reunidas as condições satisfatórias de segurança militar, esta está melhor preparada para as tarefas onde é importante o emprego menos ostensivo da força, com a exigência tática, estratégica e especializada necessária para o efeito, tal como a manutenção de ordem pública, investigação criminal, inteligência e a exigência do cumprimento da lei. Revelam-se uma entidade importante em situações de *institution building*, com especial relevância na garantia da segurança, ordem e tranquilidade públicas e proteção e promoção dos direitos humanos, através da formação e monitorização das polícias do Estado pacificado.

As suas atividades são desenvolvidas em harmonia com o preceituado na política de segurança interna e, no âmbito da Cooperação Internacional, decorre da sua Lei Orgânica a atribuição de “participar nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do país em organismos e instituições internacionais”⁶.

A participação da PSP nestes contextos reafirma a importância do vetor de segurança interna na dimensão externa da segurança interna, que se tem realizado nos domínios global e europeu. E é no primeiro domínio que se destacam as operações de apoio à paz da ONU e de cooperação ao nível da Organização Internacional de Polícia Criminal⁷. Portugal afirmou-se nas missões internacionais com forças de segurança⁸, em março de 1992, com a PSP a integrar a *United Nations Protection*⁹. Desde então, a PSP participou em inúmeras missões internacionais¹⁰ até 2012 com o fim da OAP de Timor Lorosae, e procurou restringir a sua participação na cooperação com os países da CPLP, focando-se na vertente estratégica e qualitativa¹¹, a par da ocupação de cargos e funções relevantes no quadro da ONU, dos quais se destacam os cargos de *police commissioner* em Timor-Leste (na UNTAET¹² e UNMIT¹³); o comandante de polícia da ONU (na MINUSTAH¹⁴) e funções como *police adviser* do secretário-geral para a Polícia no Departamento das Operações de Manutenção de Paz da ONU¹⁵.



Participação da PSP em operações de manutenção da paz (2017)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do RASI (2017)

AS POLÍCIAS CIVIS EM MISSÕES INTERNACIONAIS

Segundo o Instituto de Estudos Superiores Militares, a finalidade das Operações de Apoio à Paz (OAP) é manter, garantir e restaurar a paz e a segurança internacionais (Viana, 2002), estabelecendo uma paz duradoura em áreas de conflitos violentos.

Ao longo dos tempos, as OAP sofreram uma mutação. Guedes & Elias (2010) indicam-nos três “gerações” de OAP: as tradicionais (1948 a 1988), as multidimensionais (1989, na Bósnia, onde esteve envolvida a componente política, militar, de polícia e humanitária) e as de autoridade transitória (1992, Kosovo e Timor-Leste).

As primeiras, “operações de primeira geração”, eram genericamente missões de observação e monitorização de cessar-fogo, compostas essencialmente por forças militares que se interpunham entre as partes em conflito (Fernandes, 2002), apenas com armamento ligeiro.

O fim da Guerra-Fria e consequente desmoronamento do império soviético marca a viragem da OAP, na medida em que surgiram novas ameaças à paz e segurança internacionais, através de conflitos interestaduais, “atingindo um grau de complexidade nunca antes alcançado e mandatos ambiciosamente alargados, passando a denominar-se “operações de segunda geração” (Felicío, 2001, p. 36). O cariz policial civil surge ao lado das tradicionais funções militares (Fernandes, 2002).

O caso do Kosovo e de Timor-Leste, como indicados, marcam a terceira geração de OAP, as forças de manutenção da paz das Nações Unidas para a resolução de conflitos internacionais, cujos participantes são conhecidos por “capacetes azuis” e que têm, entre outros, o objetivo de monitorizar o cessar-fogo e supervisionar a retirada de tropas de um país devastado, sem Governo ou qualquer outra estrutura estatal e envolvido numa conturbação social.

rados pela organização/missão onde estão inseridos, e *non-contracted*, suportados pelo orçamento nacional¹⁶.

Os resultados obtidos, a experiência e conhecimentos transmitidos, e as novas metodologias e filosofias de atuação têm-se revelado de grande utilidade, pelo que as missões de manutenção da paz têm contribuído para a resolução de ameaças e o restabelecimento da paz e da ordem democrática e, neste sentido, o Plano de Atividades da PSP de 2017 estabelece que é uma aposta a continuidade da sua participação em “missões de polícia, de gestão civil de crises, humanitárias e de apoio à paz no quadro da União Europeia e das Nações Unidas (...) com especial atenção à cooperação no âmbito das agências FRONTEX, CEPOL, INTERPOL e EUROPOL e das missões promovidas pela ONU” (p. 42). ■

Continuadamente, a PSP tem participado em diversas missões internacionais de polícia integrada na componente de polícia civil nas Nações Unidas, cuja dinâmica de participação foi uma opção que o Governo encontrou para projetar o seu poder no estrangeiro (em OAP e em missões de gestão civil de crises através da cooperação técnico-policial) através do envio de profissionais de polícia qualificados, previamente selecionados e formados com o Curso de Formação Comum em Missões Internacionais, ministrado no Centro de Formação para Missões Internacionais. A criação de uma bolsa de voluntários qualificados e dotados de conhecimentos veio resolver a problemática inicial dos recursos humanos e do estado de prontidão a ela associada, bem como a sua formação em função do tipo de missão.

A PSP já conta com cerca de 1000 profissionais que participaram em diferentes missões internacionais. Em 2016, o contingente da PSP em missões sob o regime de licença sem vencimento foi de cento e dezoito (118) e cento e setenta e seis (176) elementos em missões da UE e da ONU, respetivamente (dados da projeção internacional das forças e serviços de segurança do MAI no ano de 2016, p.4). Na política de cooperação no âmbito de quadros multilaterais, a PSP continua a acompanhar os trabalhos das várias organizações e organismos internacionais, participando em missões internacionais, no espectro das operações de manutenção da paz. O contingente da PSP participa sob o regime de *contracted*, onde os elementos destacados são remunera-

Notas

¹ No caso de Portugal, o Relatório Anual de Segurança Interna 2017 estabelece como orientação estratégica para o ano de 2018 uma melhoria da articulação e cooperação entre as forças e serviços de segurança e as Forças Armadas em termos de apoio destas à segurança interna (p. 255 e seguintes).

² Documento “Estratégia de Segurança Interna da União Europeia – Rumo a um Modelo Europeu de Segurança”, adotado pelo Conselho (Justiça e Assuntos Internos) na reunião de 25 e 26 de fevereiro de 2010, e aprovado pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010.

³ Plano de ação no domínio da justiça, da liberdade e da segurança entre 2010 e 2014, previsto no Programa de Estocolmo – uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (*Jornal Oficial C 115*, de 4 de maio de 2010).

⁴ Contrariamente à cooperação internacional das Forças Armadas em missões humanitárias e de paz que tem previsão constitucional no artigo 275.º

⁵ Em missões internacionais policiais, humanitárias e de paz, estão equiparados, em termos de estatuto, aos militares das Forças Armadas, conforme o preceituado no Decreto-lei n.º 17/2000, de 29 de fevereiro, em conjugação com o Decreto-lei 233/96, de 7 de dezembro.

⁶ Artigo 3.º, n.º 2, al. o) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁷ No domínio europeu, ressaltam-se as missões de gestão civil de crises sob o enquadramento da Política Comum de Segurança e Defesa e da União Europeia através do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, e Lusofonia através da cooperação técnico-policial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

⁸ A participação de Portugal nas missões internacionais iniciou-se em 1976 com a participação das Forças Armadas, optando por uma “via não estatocêntrica de atuação em rede”, cumulativamente com a defesa dos seus interesses além-fronteiras (Guedes & Elias, 2010, pp. 41-42).

⁹ A Força de Proteção das Nações Unidas foi a primeira força de paz das Nações Unidas na Croácia e na Bósnia-Herzegovina.

¹⁰ No quadro da ONU: na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo, em Moçambique, no Sara Ocidental, na República Centro-Africana, na Guatimala, no Congo, no Haiti, na Serra Leoa, no Chade e em Timor-Leste. Ao nível da UEP: em Mostar (Bósnia-Herzegovina) e na Albânia. No âmbito da OSCE: na Bósnia, Croácia, Kosovo e Macedónia. Ao nível da UE: África do Sul, Bósnia-Herzegovina, na Macedónia, na Etiópia, no Congo, no Kosovo (para mais informações *vide* Guedes & Elias, 2010, 281 e ss.).

¹¹ O espectro de funções tem sido cada vez mais variado: funções de comando e planeamento, de formação em academias de polícia, de investigação criminal, de informações policiais, de ordem pública, de segurança pessoal, de apoio à vítima, de policiamento comunitário ou de proximidade, de trânsito, de observação eleitoral, entre outras. Disponível em <http://www.psp.pt/Pages/apsp/pspemissoesinternacionais.aspx?menu=4>

¹² *United Nations Transitional Administration in East Timor*: superintendente-chefe Coelho Lima e superintendentes Costa e Sousa.

¹³ *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*: intendente Luís Carrilho (agora superintendente-chefe).

¹⁴ Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti: intendente Luís Carrilho, desde janeiro 2013.

¹⁵ Superintendente-chefe Luís Carrilho.

¹⁶ Relatório Anual de Segurança Interna 2017. MAI: 01 de abril (2017). Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d7743-7d45-40f3-8cf2-e4486-00f3af6>

Referências

- Elias, L., & Guedes, A. M. (2010). *Controlos Remotos, Dimensões Externas da Segurança em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Elias, L. (2009). *A Dimensão Externa da Segurança Interna. Interdependência, Estratégias Nacionais e Desafios Internacionais. Trabalho Final do 3.º Curso de Direção e Estratégia Policial*. Lisboa: ISCP/PSI.
- Elias, L. (2005). *A Componente Policial nas Missões de Manutenção de Paz*. Revista *Politeia*, ano I, N.º 2. Coimbra: Almedina.
- Felicío, Sílvia Tânia Lopes, *A manutenção da paz na nova ordem mundial: a urgência das reformas Brabimi*, Relatório de Estágio de Relações Internacionais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (edição policopiada), 2001.
- Ferro, M. R. (2004). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina.
- Fernandes, José Pedro Teixeira, *A Segurança da Europa Ocidental: Uma Arquitetura Euro-Atlântica Multidimensional*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2002.
- Gabinete de Estudos e Planeamento da PSP. (2017). *Plano de atividades para 2017*. Direção Nacional da PSP. Disponível em <http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/2017%20-%20Plano%20de%20Atividades%20da%20PSP.pdf>
- Ribeiro, Manuel e Ferro, Mónica (2004). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina.
- Smith, S., Baylis, J., & Owens, P. (2008). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Tharoor, S. (2005). *Os Portugueses nas Nações Unidas*. Lisboa: Prefácio.
- Viana, Vítor Rodrigues (2002). *Segurança Colectiva: A ONU e as Operações de Apoio à Paz*, Lisboa, IDN/Edições Cosmos.



2.12 • A dimensão externa da segurança interna

ACORDO SCHENGEN

Rui Marta

EM 14 DE JUNHO DE 1985, os governos da Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, França e República Federal da Alemanha celebraram, na localidade de Schengen, no Luxemburgo, um Acordo Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns. Este Acordo de Schengen visava a criação de uma zona de livre circulação de pessoas (Espaço Schengen) entre os Estados Parte, através da supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (internas) e, simultaneamente, pela implementação de medidas de segurança compensatórias, tendentes a intensificar os níveis de segurança e a ordem pública já existentes nos referidos Estados. Em 19 de junho de 1990 foi assinada a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAAS) que veio proceder à materialização do referido espaço sem controlo de fronteiras internas, impondo-se nesta medida o estabelecimento de regras jurídicas precisas que os Estados deveriam observar, bem como numa vertente prática.

Aos cinco Estados fundadores do Acordo Schengen juntaram-se outros Estados-membros (EM) da União Europeia (UE) e outros Estados que não fazem parte da UE. O Acordo Schengen é, hodiernamente, aplicado por vinte e nove Estados: vinte e cinco EM da UE: Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Áustria, Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Finlândia, Suécia, Dinamarca, Eslovénia, Eslováquia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa, Roménia, Bulgária, Reino Unido; e quatro Estados associados, ou seja, Estados que não fazem parte da UE, designadamente Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein.

A supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras internas originou as seguintes ilações:

- A diminuição da segurança interna de cada um dos Estados;
- O aumento das fronteiras externas de cada Estado, uma vez que a fronteira externa de um EM passa a ser fronteira externa de todos os outros tendo em conta a existência de um território comum;
- A responsabilidade acrescida de zelar pela segurança dos seus parceiros, que não se esgota no mero controlo de fronteira externa, mas abrange e vincula todas as entidades com responsabilidades na luta e prevenção da criminalidade e na manutenção da ordem e segurança públicas.

Com o objetivo de minorar os riscos securitários daqui decorrentes, foram implementadas medidas compensatórias de cariz político securitário que compensassem o decorrente défice de segurança. Estas medidas visam maximizar a cooperação e a coordenação entre os serviços de polícia e as autoridades judiciais para preser-

var a segurança interna dos EM e, em especial, para lutar contra a criminalidade organizada. Deste modo, o Acordo Schengen determina que os EM transfiram para as fronteiras externas os controlos suprimidos nas fronteiras internas; se esforcem por harmonizar, caso seja necessário, as disposições legislativas e regulamentares relativas às proibições e às restrições que fundamentam os controlos; e que adotem as medidas complementares para a salvaguarda da segurança nacional e da ordem pública e para impedir a imigração ilegal de cidadãos nacionais de Estados terceiros.

Gabinete Nacional Sirene¹

Os gabinetes Sirene constituem um ponto de contacto único para todas as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei, no âmbito do Sistema de Informação Schengen (SIS), desempenhando ainda um importante papel na cooperação policial dentro do espaço Schengen. Para gerir toda a informação constante do SIS e trocar a informação adicional necessária à execução das indicações (alertas), seja entre as entidades nacionais ou entre os Estados-membros, tornou-se imperioso prever a criação destes Gabinetes Sirene. Estas entidades são igualmente responsáveis, a nível externo, pelo bom funcionamento do sistema nos respetivos Estados e pela autenticidade, legalidade e atualidade da informação que estes [carregam] inserem no SIS (artigo 108.º da CAAS). Foram, assim, designados para esta finalidade, por decisão dos ministros da Administração Interna, da Justiça e dos Negócios Estrangeiros dos Estados Schengen, os Gabinetes Sirene.

Sendo a eficácia e a celeridade fulcrais na troca de informação entre os Estados, tais entidades devem:

- Seguir processos e regras de funcionamento comuns;
- Estar disponíveis 24 horas por dia e 7 dias por semana;
- Dispor de informação suplementar de forma imediata;
- Dispor de meios de comunicação rápidos, eficazes e seguros;
- Dispor de pessoal capaz de comunicar em línguas de utilização comum.

Os Gabinetes Sirene são, desta forma, a plataforma através da qual gira toda a troca de informações entre os Estados Schengen, o suporte de apoio aos agentes no terreno e ainda um importante apoio no âmbito da cooperação judiciária. Possuem serviços jurídicos e de tradução próprios e desempenham um papel fundamental na cooperação internacional.

O Gabinete Nacional Sirene foi criado pelo Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro, e foi recentemente integrado no Gabinete Coordenador de

Segurança pela Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Este último é um órgão do Sistema de Segurança Interna e funciona na direta dependência do primeiro-ministro ou, por delegação, do ministro da Administração Interna.

Sistema de Informação Schengen

A funcionar desde 1995, o SIS é uma base de dados policiais comum a todos os Estados Schengen, sendo o seu funcionamento obrigatório. Trata-se, deste modo, de um instrumento altamente eficaz de cooperação entre todas as polícias/forças e serviços de segurança e outras entidades utilizadoras na Europa, cuja informação se encontra à disposição para consulta direta de todos os agentes no terreno, que necessitem da informação constante do mesmo para realizarem controlos que garantam a segurança interna de todos os Estados-membros, nomeadamente nos consulados, nas fronteiras, nos controlos alfandegários, nos controlos de estrada ou nas esquadras da PSP e postos territoriais da GNR e nos tribunais. Também pode ser consultado pela Europol e Eurojust.

“
Esta história começou em 1985, quando cinco Estados-membros da União Europeia decidiram suprimir os controlos nas suas fronteiras internas — assim nasceu o Espaço Schengen...”

O SIS II foi criado pelo Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento SIS II) e pela Decisão 2007/533/JAI do Conselho (Decisão SIS II). No intuito de responder às necessidades dos seus utilizadores, nomeadamente: melhorar a identificação das pessoas objeto das indicações, através da disponibilidade das fotografias e impressões digitais; permitir o rápido acesso a cópias dos Mandados de Detenção Europeus; permitir a associação de diferentes tipos de alertas (Ex: pessoas e viaturas, etc.); criar indicações referentes a novos tipos de objetos; atualização das bases legais, de forma a tornar a sua aplicação mais fácil e alargando o âmbito de aplicação dos alertas e garantindo uma melhor e mais clara proteção das pessoas objeto dos alertas e daqueles que possam ver a sua identidade usurpada.

O artigo 20.º da Decisão 2007/533/JAI do Conselho de 12 de junho de 2007 e o artigo 24.º do

GABINETE NACIONAL SIRENE

Compreende o coordenador, dois coordenadores-adjuntos, o Conselho de Ligação e Acompanhamento, os serviços operativo, jurídico, de tradução e de secretariado.

O coordenador e os coordenadores-adjuntos são nomeados por despacho conjunto dos ministros da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças.

O serviço operativo é composto por quatro grupos de trabalho: Guarda Nacional Republicana; Polícia de Segurança Pública; Polícia Judiciária e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; As competências e a responsabilidade são:

- Assegurar e garantir a legalidade da informação, a sua atualidade e correção;
- Fornecer aos serviços competentes que estão no terreno, bem como às entidades judiciais, todos os elementos indispensáveis à prossecução das tarefas relativas à implementação das ações a adotar determinadas pelas indicações.

Prossigue com as seguintes atribuições:

- Inserir, modificar, completar, retificar ou extinguir indicações no SIS, mediante instrução, requisição ou delegação das autoridades judiciais e administrativas ou a pedido de forças e serviços de segurança, após verificação da sua conformidade com a Convenção de Aplicação;
- Receber das instâncias estrangeiras informações relativas à descoberta, no seu território, das pessoas ou dos objetos indicados, bem como informar as autoridades nacionais que requereram a respetiva indicação;
- Comunicar à instância estrangeira que requereu uma indicação, sempre que as pessoas ou os objetos indicados forem descobertos em território nacional;
- Colaborar com os outros gabinetes SIRENE no respeito pelas suas atribuições e no quadro das medidas de cooperação policial conseqüentes à descoberta de pessoas ou de objetos indicados;
- Velar pelo respeito das disposições da Convenção de Aplicação e do direito nacional, designadamente em matéria de proteção da vida privada;
- Assegurar todos os contactos com as instâncias estrangeiras necessários à execução destas funções.

Regulamento (CE) N.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de dezembro de 2006 estabelecem as categorias de dados que podem ser introduzidos no SIS: PESSOAS e OBJETOS (veículos; armas; documentos de identificação – em branco e/ou emitidos; placas de matrícula; notas de banco; embarcações; motores de embarcações; aeronaves; contentores; equipamento industrial; documento único automóvel; e produtos financeiros).

A base legal para inserção dos dados é a seguinte:

- Regulamento (CE) N.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de dezembro de 2006;
- Art.º 24.º – Estrangeiros não admissíveis ou interditos de permanecer no Espaço Schengen;
- Decisão 2007/533/JAI do Conselho de 12 de junho de 2007;

- Art.º 26.º – Pessoas procuradas para detenção para efeitos de entrega e extradição;
- Art.º 32.º – Pessoas desaparecidas ou que necessitem de proteção policial por motivos diversos;
- Art.º 34.º – Pessoas procuradas no âmbito de um processo judicial;
- Art.º 36.º – Pedidos de controlo discreto ou controlo específico de pessoas e objetos;
- Art.º 38.º – Indicações de objetos para efeitos de apreensão ou de utilização como prova em processos penais.

A regra é a de que o acesso só pode ser concedido às entidades que exerçam as funções consignadas nos artigos 27.º e 28.º do Regulamento SIS II e artigo 40.º da Decisão SIS II, nomeadamente:

- Controlo de fronteiras, nos termos do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen);
- Outras verificações policiais e aduaneiras efetuadas no interior do Estado-Membro em causa, bem como a respetiva coordenação pelas autoridades designadas.
- Pelas autoridades judiciais nacionais, nomeadamente as responsáveis pela instauração de ações penais e inquéritos judiciais antes de deduzida a acusação, no exercício das suas funções, nos termos previstos na lei nacional.

Mesmo o acesso destas entidades rege-se de acordo com o princípio da necessidade de conhecer, só podendo aceder aos dados do SIS II especificamente necessários ao exercício das suas funções. Haverá ainda que destringir entre direito de acesso de mera consulta do direito de acesso para consultar e inserir dados. Assim, são as seguintes as entidades com direito de consulta a todos os dados: Guarda Nacional Republicana; Polícia de Segurança Pública; Polícia Judiciária; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Polícia Marítima. Além do referido direito de consulta têm ainda direito de inserção, eliminação, alteração e correção de indicações os elementos da Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras que estejam a desempenhar funções no Gabinete Nacional SIRENE.

Entidades só com direito de consulta:

- Todos os dados: magistrados do Ministério Público e juizes de Instrução Criminal.
- Alguns dados: Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas: apenas aos dados do art.º 24.º e n.º 38.º, respetivamente do Regulamento e da Decisão SIS II, respeitantes a cidadãos nacionais de Estados terceiros não admissíveis ou com permanência não autorizada no Espaço Schengen e aos documentos de identidade em branco ou emitidos declarados perdidos, furtados, invalidados;
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes: art.º 38.º da Decisão SIS II e nos termos do Regulamento 1986/2006 do Parlamento e do Conselho;

- Autoridade Tributária: dados relativos aos artigos 36 n.º 2 e 38.º da Decisão SIS II;
- Autoridade Nacional de Aviação Civil: dados relativos ao art.º 38.º da Decisão SIS II.

Para que a utilização do SIS seja otimizada e as forças e serviços de segurança e os serviços aduaneiros dele tirem o melhor proveito permitindo o desempenho mais eficaz e eficiente de todas as suas competências, é necessário que seja permanentemente alimentado com toda a informação pertinente, correta e atualizada e toda a informação seja consultada sistematicamente, de forma correta, pelos agentes que a ela têm acesso. Tanto a inserção de dados como a sua consulta sistemática são obrigatórios para as autoridades com direito de inserção e de acesso aos mesmos em todos os Estados/entidades. ■

Notas

¹ Acrónimo de Supplementary Information Requested at the National Entry (Informação Suplementar Requerida pelos Registos Nacionais).

Referências

- Convenção para Aplicação do Acordo Schengen (CAAS); Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro – Cria o Gabinete Nacional SIRENE;
- Lei 53/2008 de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna;
- Decreto-Lei n.º 49/2017 de 24 de maio – Aditamento à Lei de Segurança Interna;
- Decisão 2007/533/JAI de 7 de agosto – Decisão SIS II;
- Decisão de execução (UE) 2015/219 da Comissão de 29 de janeiro de 2015 – Substitui o anexo da Decisão de Execução 2013/115/UE relativa ao Manual SIRENE e outras medidas de execução para o Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II);
- Decisão 2007/533/JAI de 7 de agosto – Decisão SIS II;
- Decisão de execução (UE) 2015/219 da Comissão de 29 de janeiro de 2015 – Substitui o anexo da Decisão de Execução 2013/115/UE relativa ao Manual SIRENE e outras medidas de execução para o Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II);
- Informação dos Estados-membros 2017/C 228/01 de 14 de julho de 2017 – Lista das autoridades competentes autorizadas a consultar diretamente os dados introduzidos na segunda geração do Sistema de Informação Schengen, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 8, do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e o artigo 46.º, n.º 8, da Decisão 2007/533/JAI relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II);
- Farinha, L. (2005). “A Polícia de Segurança Pública e a cooperação policial na União Europeia”. In Pereira, Manuel João e Neves, Joaquim (Coord.), *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, pp. 413-478, Oeiras: Instituto Nacional de Administração (INA).
- Gomes, P. (2005). “A cooperação policial na União Europeia: um desafio estratégico para a PSP”. In Pereira, Manuel João e Neves, Joaquim (Coord.), *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, pp. 477-526, Oeiras: Instituto Nacional de Administração (INA).
- Piçarra, N. (2010). “O Tratado de Lisboa e o espaço de liberdade, segurança e justiça”. Tratado de Lisboa”. In Jorge Miranda (org.) *Cadernos O Direito*, n.º 5, pp. 245-269. Coimbra: Almedina.
- Regulamento (CE) 1987/2006 de 28 de dezembro – Relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II);
- Sousa, C. (2001). “O novo Terceiro Pilar da União Europeia: A cooperação policial e judiciária em matéria penal”. In Jorge Figueiredo Dias, Irineu Cabral Barreto, Teresa Pizarro Beleza, Eduardo Paz Ferreira (org.), *Estudos de Homenagem ao Dr. Cunha Rodrigues*, Volume I, pp. 867-915. Coimbra Editora.



2.13 • A dimensão externa da segurança interna

A FRONTEX E AS AGENDAS DE MIGRAÇÃO E DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA

Luís Guerra

EM SETEMBRO DE 2015, o grupo Visegrad, reunido em Praga, deixou algumas críticas à atuação da União Europeia (UE) em relação à crise migratória. Em declaração conjunta, o grupo salientou o seu esforço para sinalizar junto da UE a necessidade de agir sobre as causas-raiz dos fluxos migratórios e lamentou os poucos progressos na resolução da crise que afetava, em especial, o Sudeste e o Sul da UE, levando à construção de vedações e ao encerramento de postos fronteiriços.

A Frontex antes e depois de 2016

A Frontex foi criada pelo regulamento do Conselho da União Europeia 2007/2004, de 26 de outubro de 2004, com a designação oficial de Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, tendo como principal objetivo garantir o cumprimento das normas europeias relativas ao controlo das fronteiras externas da União e assegurar a cooperação entre as autoridades nacionais dos Estados-membros (EM) responsáveis pela vigilância e proteção das fronteiras.¹

A entrada em vigor do Regulamento n.º 2016/1624, no dia 7 de outubro de 2016, viria a estender o mandato desta agência da União Europeia (UE) de forma muito relevante, impulsionando a Agência para a inclusão da componente marítima da proteção das fronteiras externas da UE (Frontex, 2016), reagindo claramente à perceção de que uma parte substancial dos migrantes que procuram entrar na Europa o fazem atravessando o Mediterrâneo.

O regulamento estrutura ainda o sistema de gestão europeia integrada das fronteiras, com base no modelo de controlo de acesso a quatro níveis, que inclui: 1) medidas em países terceiros, nomeadamente no âmbito da política comum de vistos; 2) medidas com os países terceiros vizinhos; 3) medidas de controlo nas fronteiras externas; e (4) análise de risco e medidas no âmbito do Espaço Schengen e em matéria de regresso (UE, 2016, p. 2).

À Frontex passou a caber a definição da estratégia para o sistema de gestão integrada das fronteiras da UE, a supervisão da eficácia do funcionamento do controlo nas fronteiras externas, a prestação de assistência técnica e operacional aos EM através de operações conjuntas e de intervenções rápidas nas fronteiras, a garantia da execução de medidas em situações que exijam ação urgente nas fronteiras externas, a prestação de assistência técnica e operacional em apoio de operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar, bem como a organização, coordenação e condução das operações e intervenções de regresso (UE, 2016, p. 2).

Por outro lado, o novo Regulamento, para além de substancialmente mais denso e complexo, atribui à Agência competências de caráter executivo, não apenas no plano da coordenação de operações conjuntas de controlo de fronteiras e por solicitação dos EM, mas também para a intervenção direta junto dos EM que, após avaliação de vulnerabilidade (artigo 13, do Regulamento), se considere não estarem a cumprir com as recomendações que lhes são feitas para melhorar o controlo das fronteiras (artigo 13, n.º 6, do Regulamento).

“
A aparição de espaços
macroseguritários de tipo
supraestatal (...) fez das
seguranças nacionais
uma questão multilateral.”

No limite, o Regulamento prevê que um EM que não tome as medidas necessárias para corrigir as insuficiências detetadas na avaliação de vulnerabilidades e que seja confrontado com “desafios específicos e desproporcionados na fronteira externa” e que não solicite apoio à Agência ou não tome as medidas necessárias para executar as ações indispensáveis a garantir esse apoio, após elaborado um plano de ação que deve ser objeto de concordância com o EM no prazo de três dias, possa ser sujeito a intervenção da Frontex, inclusivamente, com recurso à reserva de reação rápida (UE, 2016, pp. 23-24). Cautelosamente, o mecanismo de intervenção urgente é acionado em *ultima ratio* pelos órgãos políticos da UE, envolvendo a Frontex, a Comissão, o Conselho e o Parlamento.

Não obstante essas cautelas, o EM que se encontre em qualquer das situações previstas é obrigado a cooperar com a Frontex na execução das medidas

decididas pelo Conselho, suscitando-se algumas questões relativas à harmonia desta norma com o artigo 72, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que estabelece a primazia da soberania nacional dos EM nas matérias relativas à segurança e justiça. Este aspeto particular mereceu a atenção do Parlamento Europeu quando apreciou a proposta da Comissão, sendo emitidas sugestões de alteração (Parlamento Europeu, 2016). Por outro lado, o artigo 77.º do TFUE confere competência aos órgãos legislativos da UE para regular em matéria de controlo de pessoas e para a constituição de um sistema integrado de controlo de fronteiras externas, mas tal não se confunde com uma intervenção que tem características coercivas.

Agendas Europeias de Migração e de Segurança

O conjunto de medidas incluídas no “Roteiro de Bratislava” indicam uma crescente aproximação entre as questões das migrações e asilo e as questões relacionadas da segurança comum na UE. A Agenda Europeia de Migração é, juntamente com a Agenda Europeia de Segurança, ambas de 2015, a chave para compreender o conjunto de problemas que a comunidade política reconheceu como relevantes, impulsionando a decisão de fortalecer os instrumentos comunitários de proteção das fronteiras externas.

Invocando a Declaração do Conselho Europeu, de 23 de abril de 2015, e a subsequente Resolução 2015/2660 (RSP) do Parlamento Europeu relativa à tragédia no Mediterrâneo e às políticas europeias de migração e asilo, a AEM define quatro níveis de ação para uma política de migração da UE, que classifica de “justa, sólida e realista”: 1) reduzir os incentivos à migração irregular; 2) gerir as fronteiras – salvar vidas e garantir a segurança das fronteiras externas; 3) proteger a Europa com uma política comum de asilo sólida; e 4) criar uma nova política de migração legal.

No dia 14 de setembro de 2016, o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, no discurso sobre o Estado da União, referiu que “a tolerância não pode comprometer a nossa segurança. Temos de conhecer melhor quem atravessa as nossas fronteiras. É por isso que iremos defendê-las recorrendo à nova Guarda Costeira e de Fronteiras europeia. Vamos defender as nossas fronteiras e impor controlos rigorosos a todas as pessoas que as atravessem” (Comissão Europeia, 2016).

A 7 de outubro do mesmo ano entraria em vigor um novo Regulamento da Frontex revogando o regulamento do Conselho n.º 2007/2004 que havia criado esta agência da União Europeia (UE). O novo diploma alterou a designação oficial do órgão, de Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, para Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, estendendo o respetivo mandato e atribuindo-lhe competências de natureza executiva.

O novo Regulamento da Frontex é produzido durante uma crise transnacional com graves impactos na solidez da União Europeia. Apesar de serem sistematicamente referenciados os direitos fundamentais de todos os cidadãos e de se reconhecer de forma ampla a crise humanitária que se abateu sobre toda a região MENA, a prioridade da política europeia em matéria de migrações está alinhada com a sua política de segurança procurando garantir a sustentabilidade dos diversos sistemas nacionais e a coesão do projeto europeu.

O “Roteiro de Bratislava” (Consillium, 2016) sintetiza e clarifica essas preocupações, definindo em relação à migração e fronteiras externas os seguintes objetivos:

1. Nunca permitir que voltem a ocorrer os fluxos descontrolados do ano passado e reduzir ainda mais o número de migrantes irregulares;
2. Assegurar o pleno controlo das (...) fronteiras externas e regressar a Schengen;
3. Alargar o consenso da UE sobre a política de migração a longo prazo e aplicar os princípios da responsabilidade e da solidariedade.

Para concretização destes objetivos, os 27 propuseram, entre outras medidas, a produção de plena capacidade de reação rápida da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que já havia sido criada; a realização de pactos em matéria de migração para a cooperação; e o diálogo com países terceiros que conduzam à redução dos fluxos de migração ilegal e ao aumento das taxas de regresso. Em relação à segurança interna e externa, foi definido como objetivo “fazer tudo o que for necessário para ajudar os EM a garantirem a segurança interna e a lutarem contra o terrorismo”, propondo as seguintes medidas:

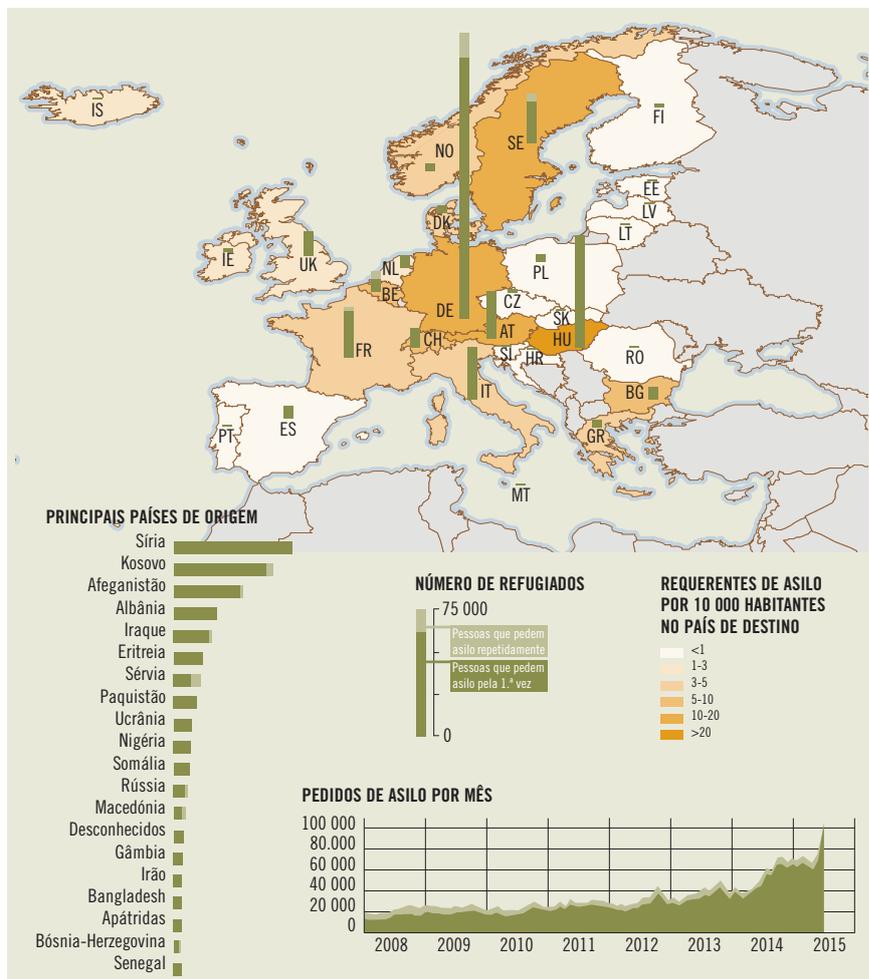
- a) Intensificar a cooperação e o intercâmbio de informações entre os serviços de segurança dos EM;
- b) Adotar as medidas necessárias para garantir que todas as pessoas, incluindo os nacionais dos EM da UE, que atravessam as fronteiras externas da União, serão controladas através do confronto com as bases de dados pertinentes que deverão estar interligadas;
- c) Iniciar a criação de um sistema de informação e de autorização de viagem (ETIAS), a fim de permitir a realização antecipada de controlos e, caso seja necessário, recusar a entrada de viajantes isentos da obrigação de visto;
- d) Realizar um esforço sistemático contra a radicalização, nomeadamente através de expulsões e proibições de entrada sempre que tal se afigure necessário, bem como prestar apoio ao nível da UE às ações dos EM em matéria de prevenção.

Dir-se-ia que as medidas preconizadas no “Roteiro de Bratislava” no âmbito da segurança interna e externa estão indelevelmente marcadas pelas questões da migração, sendo inequívoco que estas estão correlacionadas com alguns fenómenos associados ao terrorismo, à criminalidade transnacional, violenta e grave.

Conclusão

A nova Guarda de Fronteiras e Costeira da UE é composta pelas estruturas nacionais dos EM em conjunto com a estrutura da Frontex. Apesar de os EM manterem a sua competência primária de controlar as fronteiras, muitas responsabilidades passaram a ser partilhadas (artigo 5.º do Regulamento), existindo mesmo uma linha de dependência entre os EM e a Frontex, considerando que é a Agência que estabelece a estratégia da gestão integrada de fronteiras externas.

Afirma Recassens i Brunet (2003), referindo-se às alterações de paradigma da segurança e dos



CRISE MIGRATÓRIA DE 2015 – PEDIDOS DE ASILO E REFUGIADOS

Fonte: Maximilian Dörbecker – Construído tendo por base dados e informações de: Eurostat dataset migr_asyappctmz; Eurostat dataset tps00001; Frontex Migratory Routes Map. This base map by alexrk, CC BY-SA 2.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=43280936>

direitos, liberdades e garantias decorrentes da “globalização” que “a redefinição de espaços coloca graves problemas no plano da segurança (...). A aparição de espaços macrosseguritários de tipo supraestatal, como o espaço policial europeu, fez das seguranças nacionais uma questão multilateral. A emergência de um espaço de segurança levantou um grande número de interrogações sobre os seus mecanismos operacionais e de controlo. No âmbito global, aparecem políticas claramente repressivas relacionadas com grandes temas securitários (terrorismo, drogas, livre circulação de estrangeiros, crime organizado, violência...) abrindo-se um amplo debate sobre os riscos derivados da construção de uma Europa-fortaleza em lugar de uma Europa dos cidadãos” (Recassens i Brunet, 2003).

As recentes alterações institucionais não determinam um cenário tão radicalmente crítico, mas anunciam mudanças adaptativas das políticas comuns de migração e proteção de fronteiras às questões securitárias supervenientes. O posicionamento da UE enquanto ator internacional, as políticas comunitárias no plano das relações exteriores e os resultados da implementação das atuais mudanças políticas terão consequências observáveis nos próximos anos, permitindo fazer uma avaliação mais conclusiva deste processo político. ■

Notas

- 1 O regulamento n.º 2007/2004 estabeleceu como principais missões da Frontex: 1) a coordenação da cooperação entre EM na gestão das fronteiras externas, 2) a assistência aos EM na formação das guardas de fronteiras nacionais, 3) o desenvolvimento de análises de risco, 4) o desenvolvimento de pesquisa e investigação relevante para a vigilância e controlo das fronteiras externas, 5) o apoio aos EM que necessitem de suporte técnico e operacional no âmbito do controlo de fronteiras externas e 6) o apoio aos EM na organização de operações de retorno de pessoas.
- 2 A propósito deste aspeto veja-se ainda o artigo 2, n.ºs 4 e 5 do TFUE.

Referências

- Birkland, T. (1998). “Focusing events, mobilization and agenda setting”. *Journal of Public Policy*, 18 (1), 53-74.
- Comissão Europeia. (2016, setembro 14). *Estado da União 2016: Comissão apostada em reforçar as fronteiras externas*. Comunicado de imprensa da Comissão Europeia.
- Consillium. (2016, setembro 16). *Declaração de Bratislava*. Acessível em <http://www.consillium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>
- Frontex. (2016, outubro 16). *European border and coast guard agency launches today*. Retirado de: 2017, Frontex: <http://frontex.europa.eu/news/european-border-and-coast-guard-agency-launches-today-CHIYAp>
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). “The agenda-setting function of mass media”. *The Public Opinion Quarterly*, 36 (2), 176-187.
- Parlamento Europeu. (2016, jul. 6). *Position of the European Parliament adopted at first reading on 6 July 2016 with a view to the adoption of Regulation (EU) 2016/... of the European Parliament and of the Council*. Retirado de Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliament-positions.html#sidesForm>
- Recassens i Brunet, A. (2003). “Globalización, riesgo y seguridad: el continuóse de lo que algún empezóse”. *La Seguridad en la Sociedad del Riesgo: un debate abierto*, 2.
- UE. (2016, setembro 16). Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho. *Journal Oficial da União Europeia*, L 251.



2.14 • A dimensão externa da segurança interna

EUROGENDFOR: NATUREZA, OBJETIVO E UTILIDADE

Luís Guerra

DESDE A SUA CRIAÇÃO ATÉ 2018, a Eurogendfor (EGF) foi mobilizada cinco vezes, sendo a primeira entre 2007 e 2010 na operação¹ militar “Althea” da EUFOR² na Bósnia-Herzegovina. O mandato da operação incluiu a transição das forças das OTAN (SFOR) para a força da União Europeia (EUFOR), garantindo a manutenção da segurança da região pela presença militar, tendo a EGF integrado a operação militar com uma unidade constituída de polícia (Formed Police Unit – FPU)³ subordinada ao comando da EUFOR, apoiando a ação militar até outubro de 2010, em paralelo com a EUPM – European Union Police Mission, no terreno desde 2003, com mandato para apoiar as autoridades locais na construção de uma força policial sustentável, profissional e multiétnica assistindo a polícia bósnia, até dezembro de 2009, na criação de condições para a reforma do modelo de organização policial e, em especial, para o combate ao crime organizado.

A segunda mobilização da EGF ocorreria em dezembro de 2009, no Afeganistão, integrando a International Security Assistance Force (ISAF), missão de treino e formação da OTAN⁴ com o objetivo de aconselhar e formar a polícia nacional afegã e que, tendo terminado em dezembro de 2014, passou a designar-se Resolute Support Mission, ainda sob comando da OTAN e mantendo alguns membros da EGF como conselheiros políticos e de segurança.

Em fevereiro de 2010 a EGF seria mobilizada pela terceira vez, desta feita para integrar a missão da ONU no Haiti (MINUSTAH)⁵, e reforçar as capacidades da UN Civilian Police (no terreno desde 2003) e das autoridades locais, após o evento do terramoto desse ano. A operação da EGF contou com FPU destinadas a manter a ordem e permitir os trabalhos de socorro e estabilização (United Nations, 2010), sendo terminada cerca de onze meses depois, em dezembro do mesmo ano.

Em janeiro de 2014, os ministros dos Negócios Estrangeiros da União concordaram em criar a nona operação militar europeia, a EUFOR CAR, destinada a intervir na República Centro-Africana (European Union, 2014), no enquadramento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e com o acordo do Conselho de Segurança das Nações Unidas⁶. A EGF seria, mais uma vez, integrada numa operação militar, desta vez garantindo a proteção e a manutenção da ordem em Bangui com recurso a uma FPU.

Finalmente a EGF participa, desde 2014, juntamente com elementos de polícias civis da Europa, na missão civil da União Europeia EUCAP Sahel Mali, destinada a capacitar o Estado do Mali com forças de segurança competentes, através da assistência e aconselhamento, treino e formação (European Union, 2016).

A EGF apresenta-se como uma solução multifuncional, que compreende capacidade militar e policial de elevada prontidão para responder a vários cenários de crise, contribuindo para a área de liberdade, segurança e justiça da União Europeia, através do mecanismo previsto no Artigo 42.º, n.º 3 do Tratado de Lisboa relativo à PCSD⁷, tendo já demonstrado capacidade para se destacar prontamente para o terreno com vista a executar a sua proposta de missão.

“
Importa refletir profundamente sobre a natureza, a organização e o funcionamento da EGF.”

A sua mobilização para operações e missões garante presença e capacidade de intervenção no plano internacional às organizações e aos respetivos Estados do consórcio, que resulta vantajosamente nos prismas políticos e diplomáticos, sendo evidente que, no plano nacional, a participação da GNR no consórcio é considerada importante (AR, 2008).

Questões emergentes

A existência e o funcionamento da EGF nos atuais padrões colocam alguns desafios e questões que importa abordar.

Em primeiro lugar, verifica-se que, até ao momento, a EGF tem correspondido com a remessa de pessoal e equipamento em operações e missões, porém nunca o fez enquanto estrutura unificada, organizada, autónoma, com unidade doutrinária e de comando, uniformemente competente para todas as áreas de intervenção policial, função que, aliás, executou pouco. A sua mobilização tem sido feita, ora com a participação de uns membros do

consórcio, ora com outros, mediante a disponibilidade e capacidade de cada um, revelando a inexistência de uma estrutura orgânica multinacional pré-organizada como a que se prevê no artigo 1.º do Tratado de Velsen.

Em segundo lugar, apesar de se apresentar como uma solução de largo espectro, competente para o exercício de todas as competências policiais (artigo 4.º), as forças que fazem parte da EGF têm, nos respetivos países, competências distintas que raramente cobrem um plano tão largo da atividade policial, sendo questionável que devam exercer fora do seu território as atividades para as quais não têm mandato legal para exercer nos seus países.

A terceira questão resulta da relação ambivalente entre a EGF e a UE. O Tratado de Velsen é frequentemente considerado precursor na dotação da Europa com um instrumento militar e policial integrado para resposta rápida a cenários de crise e a EGF, desde a sua criação, é apresentada como um meio à disposição da UE para a concretização da PCSD. Esta narrativa e o nome escolhido para identificar a organização suscitam confusões e dúvidas frequentes sobre a sua natureza, organização e funcionamento, em especial sobre a sua relação com a UE.

A Comissão recebe, pelo menos desde 2006, questões parlamentares⁸ relacionadas com o tema, esclarecendo que a EGF não está na dependência das instituições europeias, as quais, por esse motivo, não escrutinam ou supervisionam a organização⁹. Em certa medida, a independência institucional da UE constitui uma vantagem para o consórcio que, assim, está livre dos controlos e constrangimentos que as regras da UE impõem às organizações que dependem de si.

Uma quarta questão a esclarecer prende-se com o orçamento, considerando que é difícil encontrar informação financeira, em fontes abertas da EGF, das forças de cada um dos países do consórcio ou das respetivas tutelas governamentais.

A Eurogendfor (EGF) é uma organização criada em 18 de outubro de 2007, através da assinatura do Tratado de Velsen entre ministros da Holanda, Espanha, França, Itália e Portugal, na sequência da Declaração Noordwijk, de 17 de setembro de 2004. Em 2009 a Roménia juntar-se-ia ao grupo e a Polónia seguir-lhe-ia em 2011. A Lituânia constituiu-se parceiro e a Turquia é observador na organização.

O Tratado de Velsen compromete as partes a manterem uma força conjunta designada Força de Gendarmaria Europeia, também Eurogendfor (EGF) que, de acordo com aquele texto, se pretende operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente destacável para cenários de crise, constituída, exclusivamente, por forças militares com competências policiais dos países signatários do Tratado e destinando-se a exercer a totalidade das missões e atividades policiais (artigo 1, n.º 1, do Tratado de Velsen).

O Tratado sustenta-se num conjunto de instrumentos internacionais, fazendo um elenco que destaca o Tratado do Atlântico Norte (1949), seguindo-se a Carta das Nações Unidas (1945), a Convenção entre os Estados Partes do Tratado do Atlântico Norte relativa ao estatuto das suas forças (OTAN SOFA 1951), o Tratado da União Europeia com as alterações introduzidas pelo Tratado de Nice (2001), a declaração final da Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa de Helsínquia (1975), bem como o acordo entre os Estados-membros (EM) da União Europeia relativo ao estatuto do pessoal militar e civil destacado nas instituições da União Europeia (UE), dos quartéis-generais e das forças que poderão ser postos à disposição da União, no âmbito da preparação e da execução das operações referidas no n.º 2 do artigo 17.º do Tratado da União Europeia.

Em 2008, o Ministério da Administração Interna informou, em resposta a perguntas de deputados sobre a matéria, que, naquele ano, a Guarda Nacional Republicana participava com “5/36 avos do orçamento global de €344.365,00” para o funcionamento do Quartel-General permanente e que a participação da mesma força na operação militar Althea correspondia, naquele ano, a € 1 554 861 para pessoal e € 3 543 058 para funcionamento e investimento (Gab. MAI, 2008)¹⁰.

Em quinto lugar, a EGF pode não ser um instrumento adequado para representar a União Europeia e a sua PCSD por duas ordens de razões que se oferecem de imediato. A primeira resulta das *membership rules* da organização, que excluem imperativamente quaisquer organizações cujo estatuto não seja militar, o que, por esse motivo, exclui também a participação da esmagadora maioria dos países europeus que não atribuem a forças militares funções policiais (Arcudi & Smith, 2013). A segunda é o estatuto de observação atribuído à Turquia, cuja aceitação se fez num momento em que se vislumbrava um cenário de preparação para a adesão desse país à UE, o que, por ora, deixou de existir, podendo daqui resultar alguns constrangimentos.

Em sexto lugar, a proximidade doutrinária e normativa da EGF com a OTAN e a localização do seu quartel-general permanente nas instalações dos Carabinnieri (Lt. G. Chinotto, Vicenza), onde também funciona o CoESPU (Centro de Excelência para as Unidades de Polícia de Estabilização da OTAN), sem desvalorizar a importância de uma preparação ampla de forças para cenários de crise, revela uma articulação doutrinária e procedimental bem mais próxima com aquela estrutura militar supranacional do que com os preceitos da União Europeia em relação à polícia e à segurança dos cidadãos no quadro da democracia e do direito.

Conclusão

A extinção de *gendarmeries* na Grécia em 1984, na Bélgica em 1998, no Luxemburgo em 2000 e na Áustria em 2005 em nome da racionalização e da boa governação (Schwartz, *et al.*, 2013) evidenciou uma difusão de políticas (Busch & Jörgens, 2012), criadora de uma tendência (Alter, 2000). Perante um tal quadro, e aproveitando um momento em que se renovaram as ameaças coletivas em torno de grandes questões securitárias, as organizações militares com competências policiais reagiram utilizando a política internacional como “um sistema de autoajuda” (Nye, 2002). Unindo-se, construíram o que Arcudi e Smith (2013) designam “uma solução à procura de problemas” que aparenta gerar-se, essencialmente, para defender a existência de um modelo de organização pouco apreciado e minoritário no contexto europeu.

A atual construção do quadro de riscos e ameaças coletivas, que invoca as questões do terrorismo, criminalidade organizada transnacional e migrações, bem como os contextos de instabilidade regional com impacto na UE, tem aberto campo para um pensamento que preconiza o endurecimento da resposta policial, criando uma opor-

tunidade imperdível para promover um modelo musculado de polícia (Recassens i Brunet, 2003). Verifica-se hoje uma outra tendência, a militarização da ação policial (Rizer & Hartman, 2011; Vitale, 2017; Vagts, 1967), através dos procedimentos, mas também através da tentativa de valorização da intervenção de organizações militares em assuntos tradicionalmente pertencentes ao plano da segurança e da justiça.

Apesar das fragilidades do modelo da EGF e da sua tentativa de abarcar todas as competências policiais, em simultâneo com a exclusão das polícias civis que as possuem, a mesma tem-se mantido e incrementado a sua posição, mesmo no seio da UE. A Comissão e outros órgãos da UE têm revelado ambivalência em relação à EGF, por um lado refulando a ligação institucional com esta, mas por outro incentivando o seu desenvolvimento através de diversas concessões. Recentemente, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) promoveu a autorização de partilha de informações classificadas da UE com a EGF (CMPD, 2014), foi publicado um acordo sobre a Proteção da Informação Classificada da EGF homologado por Portugal através do Decreto n.º 39/2017 de 17 de novembro, e foi estabelecido um acordo administrativo entre a EGF e o SEAE no âmbito da PCSD que tende a consolidar a posição do consórcio nas missões de gestão civil de crises da UE (EU, 2015).

Esta realidade é bastante contrastante com a capacidade de a UE para monitorizar e controlar a ação da EGF, não só pelas razões já expostas, como também pelo facto da EGF se resguardar estatutariamente da possibilidade de as suas instalações, ficheiros e arquivos, nomeadamente os digitais, serem objeto de controlo por parte das autorida-

Notas

¹ No contexto da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE, o termo “operações” designa, habitualmente, as ações e intervenções estritamente militares, distinguindo-se das “missões” de caráter civil e de composição mais ampla.

² A EUFOR, força militar europeia constituída pelas diversas forças armadas dos EM com mandato institucional da União, conduz operações militares no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

³ Unidades constituídas para o desempenho de missões particulares, compondo-se habitualmente de um dispositivo operacional de geometria variável apoiada por um considerável corpo administrativo e logístico que garante a autonomia da unidade durante um período limitado de tempo.

⁴ Resolução aprovada em abril de 2009 na Conferência da OTAN em Strasbourg-Kehl.

⁵ Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1908, de 19 de janeiro de 2010.

⁶ Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 2134, de 28 de janeiro de 2014.

⁷ “Com vista à execução da política comum de segurança e defesa, os Estados-membros colocam à disposição da União capacidades civis e militares de modo a contribuir para os objetivos definidos pelo Conselho. Os Estados-membros que constituam entre si forças multinacionais podem também colocá-las à disposição da política comum de segurança e defesa.”

⁸ A título exemplificativo, *vide* a questão parlamentar E-2961/06 colocada à Comissão a 4 de julho de 2006, por Marco Rizzo (GUE/NGL).

⁹ Resposta conjunta da Comissão, de 16 de maio de 2012, às questões parlamentares E-003470/12, E-003551/12, E-003548/12, E-003552/12. *In*: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-003470&language=EN>.

¹⁰ O valor da participação da GNR na EGF em 2008, de acordo com aquelas informações, teria sido de € 5 166 792.

des das partes signatárias, sem autorização do seu comandante (artigo 21.º, do Tratado de Velsen). Também o património da EGF está estatutariamente protegido da possibilidade de arresto ou execução (artigo 22.º do Tratado de Velsen) no território de qualquer das partes signatárias.

Estas normas, de validade e legitimidade discutível em face, pelo menos, da Constituição e da lei processual penal portuguesa, constituem um risco para a prossecução do controlo democrático, administrativo e judicial preconizado pelos Estados de direito. Importa refletir profundamente sobre a natureza, organização e funcionamento da EGF, resolvendo as questões emergentes e eliminando as ambivalências identificadas no presente texto, em nome da transparência, da prevalência do controlo democrático e da preservação dos direitos, liberdades e garantias. ■

Referências

- Alter, K. (junho de 2000). “The European Union’s Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?” *International Organization*, 54(3), 489-518.
- AR. (19 de nov. de 2008). 4.ª Sessão Legislativa (2008-2009). *Diário da Assembleia da República*, II SÉRIE-OE-N.º 9 (Comissão de Orçamento e Finanças), 24.
- Arcudi, G., & Smith, M. (2013). “The European Gendarmerie Force: a solution in search of problems?” *European Security*, 22-1, pp. 1-20.
- Busch, P.-O., & Jörgens, H. (2012). “Governance by diffusion: exploring a new mechanism of international policy cooperation.” Em J. Meadowcroft, O. Langhelle, & A. Ruud (Eds.), *Governance, Democracy and Sustainable Development. Moving Beyond the Impasse* (pp. 221-248). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- CMPD. (2014). *Cooperation with the European Gendarmerie Force (Eurogendfor) under the Common Security and Defence Policy – Explanatory brief EEAS 01207/14*. European External Action Service, Crisis Management and Planning Directorate. Bruxelas, UE.
- EU, C. o. (2015). *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation – Fourth annual progress report*. Council of the European Union, EEAS. Bruxelas, EU.
- European Union. (8 de nov. de 2014). Council Decision 2014/775/CFSP of 7 November 2014 extending Decision 2014/73/CFSP on a European Union military operation in the Central African Republic (EUFOR RCA). *Official Journal of the European Union*.
- European Union. (jun de 2016). *The EUCAP Sahel Mali civilian mission*. Obtido de European External Action Service: http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf
- Gab. MAI. (2008). Resposta Pergunta N.º 1447/X (5.º de 11 de Junho de 2008, do senhor deputado António Filipe (PCP) – Participação da GNR da Eurogendfor. Presidência do Conselho de Ministros, Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares.
- Nye, J. (2002). *Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à teoria e história*. Lisboa: Gradiva.
- Ocqueteau, F. (2017). “Fusionner Police et Gendarmerie Nationales? Sur l’histoire d’un essai non transformé”, 116.
- Recassens i Brunet, A. (2003). “Globalización, riesgo y seguridad: el continuos de lo que alguien empuzó.” *La Seguridad en la Sociedad del Riesgo: un debate abierto*, 2.
- Rizer, A., & Hartman, J. (7 de nov. de 2011). *How the War on Terror Has Militarized the Police*. Obtido em dez. de 2017, de The Atlantic: <http://www.theatlantic.com/national/archive/2011/11/how-the-war-on-terror-has-militarized-the-police/248047/>
- Schwartz, G., Lopes, P., Mulas Granados, C., Sinnott, E., Soto, M., & Tiniós, P. (2013). *Rethinking the State – Selected Expenditure Reform options*. IMF – International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- United Nations. (19 de jan. de 2010). *Security Council authorizes 3500 more UN peacekeepers for Haiti*. Obtido de UN News: <https://news.un.org/en/story/2010/01/326922-security-council-authorizes-3500-more-un-peacekeepers-haiti>
- Vagts, A. (1967). *A history of militarism: civilian and military*. Nova Iorque: Free Press.
- Vitale, A. (2017). *The End of Policing*. Brooklin: Verso.



2.15 • A dimensão externa da segurança interna

A AGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A FORMAÇÃO POLICIAL – CEPOL

Hugo João da Silva Cruz

A ACADEMIA EUROPEIA DE POLÍCIA (CEPOL) foi criada em 2000¹ com base numa iniciativa da República Portuguesa² para o estabelecimento de uma rede de institutos nacionais de formação de oficiais de polícia dos diversos Estados-membros da União Europeia (UE). Inicialmente, o funcionamento desta rede foi apoiado apenas por um secretariado permanente. Progressivamente, ficou claro que o funcionamento da CEPOL poderia melhorar se fosse financiado pelo orçamento geral da UE e se o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o Regime Aplicável aos Outros Agentes das Comunidades Europeias fossem aplicados ao diretor e pessoal do secretariado da CEPOL. Estas alterações foram implementadas em 2005 com a Decisão 2005/681/JHA³ do Conselho da União Europeia.

O Regulamento (UE) 2015/2219⁴, que entrou em vigor a 1 de junho de 2016, marcou um ponto de viragem para a vida da CEPOL, uma vez que a transformou numa Agência de pleno direito da UE. O novo mandato legal encarrega a Agência de apoiar, desenvolver, implementar e coordenar a formação de funcionários responsáveis pela aplicação da lei e não apenas oficiais de polícia, dando especial ênfase à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no contexto da aplicação da lei. Outro elemento novo é o facto de que, para evitar duplicações ou sobreposições e assegurar uma melhor coordenação das atividades de formação dos agentes da autoridade competentes pelas Agências da União e outros organismos relevantes, a CEPOL deve também avaliar as necessidades estratégicas de formação (n.º 1 do artigo 4.º do regulamento).

A CEPOL tem como valores essenciais a garantia dos direitos humanos e liberdades fundamentais, a cooperação europeia, a qualidade, a inovação e a confiança.

A oferta formativa da CEPOL

Inicialmente, a oferta formativa da CEPOL era constituída por cursos e seminários que eram implementados pelas academias e colégios parceiros. Ao longo dos anos, a quantidade de produtos e a oferta formativa cresceram exponencialmente e, atualmente, os principais produtos de aprendizagem da Agência⁵ estão distribuídos nas seguintes áreas:

A. Implementação de atividades residenciais (cursos, seminários, *workshops*) pelos parceiros⁶, com base em subvenções atribuídas pela Agência, através de acordos de parceria específicos, que são atribuídos numa base anual. Note-se que parte das atividades é implementada pela própria Agência.

B. Implementação do CEPOL Exchange Programme. Este programa de intercâmbio permite que os participantes passem uma semana num país diferente de forma a poderem perceber o funcionamento de determinados serviços *in loco*, sendo recebidos por um outro participante com o mesmo nível de competências numa determinada área, que acompanha o primeiro com base num programa previamente apresentado e aprovado, havendo mais tarde a inversão de papéis entre os dois participantes. Em termos de possibilidades, existe uma área para elementos das forças e serviços de segurança em geral, uma área para oficiais de polícia, uma área para docentes e formadores e outra para investigadores⁷.

“
A CEPOL tem como valores essenciais a garantia dos direitos humanos e liberdades fundamentais, a cooperação europeia, a qualidade, a inovação e a confiança.”

C. Desenvolvimento de cursos *on-line*, módulos *on-line* e *webinars* acessíveis através da plataforma eletrónica da Agência (e-Net), que também fornece acesso a uma biblioteca virtual que conta com mais de 2000 publicações em diversas áreas relacionadas com a justiça, segurança e defesa, permitindo ainda o acesso a dezassete publicações, jornais e revistas académicas de diversos países, relacionadas com a ciência policial.

D. O European Joint Master Programme (EJMP) da CEPOL, que é um programa académico acreditado de acordo com a Declaração de Bolonha com a duração de dois anos, durante os quais os alunos participam em seis módulos implementados em seis países diferentes por *fra-*

*mework partners*⁸, devendo no final elaborar uma dissertação com um mínimo de sessenta páginas. Este programa, iniciado em 2015, vai já na segunda edição, na qual o autor deste artigo participa enquanto aluno selecionado de Portugal. Na primeira edição, terminada em outubro de 2017, foram graduados vinte e seis alunos. Além disso, a Agência, através de subvenções específicas da Comissão Europeia, implementa dois projetos, um relativo a uma parceria de formação com países do Médio Oriente e Norte de África (MENA) na área do combate ao terrorismo (Counter Terrorism 2 – CT2) e outro sobre formação em investigação financeira com os países dos Balcãs Ocidentais (Western Balkans – WB).

Tendências, desafios e o caminho do futuro

O número de participantes em atividades formativas CEPOL tem aumentado constantemente, conforme representado no Gráfico 1⁹. Existe, portanto, uma clara tendência para um crescente interesse e participação em ações de formação implementadas pela CEPOL. A diversificação da oferta formativa tem também um grande impacto nestes números, uma vez que dos 23 767 participantes, 3383 tomaram parte em atividades residenciais, 19 279 em atividades *online*, 598 no programa de intercâmbio e 507 no Projeto MENA¹⁰.

Em termos de desafios, podemos referir a plena implementação do novo mandato ampliado com os recursos disponíveis para a Agência, que atualmente conta com cerca de setenta funcionários e que, de acordo com este novo mandato, tem como objetivos “apoiar, desenvolver, realizar e coordenar a formação para agentes das autoridades com funções policiais”¹¹, havendo um claro défice de funcionários, o que dificulta a garantia de qualidade da formação.

No que diz respeito ao futuro, pretende-se que a implementação das atividades residenciais seja feita através dos CEPOL Knowledge Centres (CKC), que funcionam como consórcios de *framework partners* que são especializados em

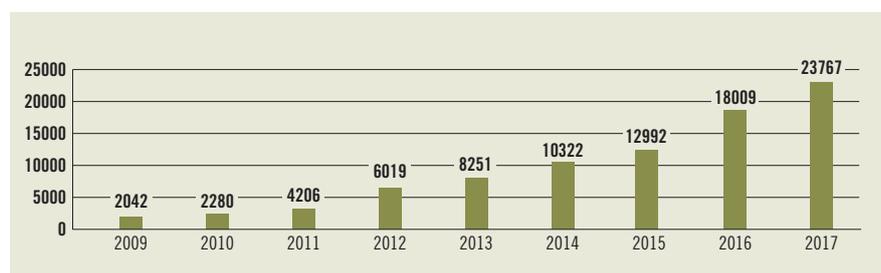


Gráfico 1 – Número de participantes em atividades formativas

VALORES FUNDAMENTAIS

- Excelência profissional
- Inovação
- Qualidade
- Reatividade
- Pleno respeito pelos direitos fundamentais

COMPETÊNCIAS FUNDAMENTAIS

A CEPOL reúne profissionais com funções policiais com vista a:

- fornecer-lhes oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional através da formação;
- contribuir, através da aprendizagem, para a resolução de problemas relacionados com a segurança europeia;
- estabelecer redes de institutos de formação e de profissionais.

COMPROMISSO FUNDAMENTAL

Com a CEPOL, os profissionais podem aumentar os seus conhecimentos e melhorar as redes existentes

LEMA

CEPOL – Educar, Inovar, Motivar.

Fonte: www.cepol.europa.eu

determinadas áreas e que trabalham em constante cooperação, sendo coordenados por um dos parceiros que se assume como líder do respetivo *cluster*. Atualmente, estão já em funcionamento, sob a forma de projetos-piloto, dois CKC nas áreas do Contraterrorismo e das Missões Internacionais – Common Security and Defence Policy (CSDP). Além disso, pretende-se também que as formações ministradas pela CEPOL sejam acreditadas, como acontece com o EJMP, ou certificadas, de forma a garantir uma maior qualidade das mesmas. ■

Notas

- ¹ Decisão do Conselho 2000 /820/JAI, de 22 de dezembro de 2000, que cria a Academia Europeia de Polícia (AEP) OJ L 336, 30.12.2000, pp. 1-3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000D0820&from=EN>
- ² Iniciativa da República Portuguesa tendo em vista a adoção de uma decisão do Conselho relativa à criação provisória da Academia Europeia de Polícia (AEP), OJ C 206, 19.7.2000, pp. 3-5. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Y0719\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Y0719(03)&from=EN)
- ³ Decisão do Conselho 2005/681/JAI, de 20 de setembro de 2005, que cria a Academia Europeia de Polícia (AEP) e que revoga a Decisão 2000/820/JAI, OJ L 256, 1.10.2005, pp. 63-70. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2005.256.01.0063.01.POR&toc=OJ:L:2005:256:FULL
- ⁴ Regulamento (UE) 2015/2219 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015 sobre a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que substitui e revoga a Decisão 2005/681/JAI do Conselho, OJ L 319, 4.12.2015, pp. 1-20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R2219&from=EN>
- ⁵ A CEPOL é também responsável pelo *European Law Enforcement Research Bulletin* (peer reviewed) e organiza anualmente a Research and Science Conference, que funciona também como um fórum para praticantes e académicos.
- ⁶ Atualmente, a CEPOL conta com 60 *framework partners*. A listagem dos parceiros pode ser consultada em <https://www.cepol.europa.eu/who-we-are/partners-and-stakeholders/framework-partners>
- ⁷ Conforme <https://www.cepol.europa.eu/education-training/our-approach/types-learning>
- ⁸ Cada módulo tem a duração de uma semana, sendo que os alunos têm de completar diversas tarefas antes da fase residencial, a que correspondem oitenta horas de estudo, e elaborar um trabalho de investigação científica com 3000 palavras, no final de cada módulo.
- ⁹ Com base nos dados constantes na página 18 do CEPOL Single Programming Document 2018/2020, disponível em <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/Work%20Programme%202018.pdf>
- ¹⁰ De acordo com os dados constantes no CAAR, página 11.
- ¹¹ De acordo com o artigo 3, n.º 1 do Regulamento (UE) 2015/2219 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015 sobre a Agência da União Europeia para a formação policial (CEPOL) e que substitui e revoga a Decisão 2005/681/JAI do Conselho.



2.16 • A dimensão externa da segurança interna

SEGURANÇA DO ESPAÇO AÉREO

Raquel Duque

A AVIAÇÃO CIVIL¹ É UM SECTOR de transporte com um elevado valor económico e geopolítico, na medida em que aproxima regiões, gera empregos e facilita negócios – estes aspectos expõem-na a diversas ameaças, directas ou indirectas, que impactam o sector e criam perturbações graves. Na sequência de um incidente aéreo, os passageiros ficam relutantes em viajar de avião, o que conduz ao decréscimo de viagens efectuadas e à quebra de resultados económicos. Os fenómenos que colocam a aviação civil numa posição vulnerável podem ser de carácter accidental/natural, como são os casos de epidemias e erupção de vulcões, ou de carácter intencional/humano, como a perpetração de ataques terroristas. Este artigo centrará a análise na ameaça terrorista cuja caracterização ocupará a primeira parte; posteriormente serão identificados os actores que contribuem para a segurança aérea; e as notas finais apresentarão reflexões sobre os desafios iminentes para a segurança do sector aéreo.

A ameaça terrorista

O sector aéreo constitui a forma mais segura de viajar, de acordo com os dados dos quatro sectores de transporte de passageiros (aéreo, rodoviário, ferroviário e marítimo de cruzeiro). Através da informação indicada pelas Figuras 1 e 2, referentes ao número de vítimas mortais face ao número de passageiros transportados na União Europeia (UE), verifica-se que o sector aéreo é aquele com o menor número de vítimas mortais (239), contrastando com o sector rodoviário (230 178 mortes).

Em 2016, a aviação civil registou 1,61 acidentes por cada milhão de voos – uma redução assinalável em relação à década anterior, uma vez que, em 2007, se verificaram 3,53 acidentes por milhão de voos (IATA, 2017, p. 18). A ocorrência de um acidente tem um impacto profundo na percepção do público, que receia realizar viagens aéreas (contribuem para esta ideia o espaço confinado de uma aeronave e o facto de em voo qualquer problema maior poder resultar na queda do aparelho e numa ínfima hipótese de sobrevivência).

Quando se passa da análise dos acidentes para a análise dos actos intencionais e maliciosos² contra a aviação civil, que o presente artigo restringirá ao terrorismo, constata-se que, no mesmo período (2007-2013), o número de vítimas mortais por atentados terroristas nos 28 Estados-membros da UE é inferior ao de acidentes, totalizando uma vítima mortal³, num universo de três incidentes (START, 2016a). No entanto, o período examinado termina em 2013 (ano para o qual o Eurostat disponibiliza dados definitivos) e importa mencionar o ano de 2016, pois

ocorreram dois incidentes relevantes: o ataque terrorista no aeroporto de Zaventem (Bruxelas), a 22 de Março, que provocou dezoito vítimas mortais; e o despenhamento no Mediterrâneo, ao largo da Grécia, do voo 804 da Egypt Air, a 19 de Maio⁴, que vitimou sessenta e seis pessoas (START 2016b). O total de vítimas mortais abrangendo estes incidentes em 2016 eleva-se de uma para oitenta e cinco.

Os alvos dos terroristas têm incluído três elementos específicos do sector da aviação: as aeronaves e as companhias aéreas; as infra-estruturas (os aeroportos); e os passageiros e as tripulações (Elias, 2009). No que concerne aos meios utilizados para atacar estes elementos, existe uma variedade ao dispor dos terroristas que abrange o sequestro, a sabotagem, o disparo de mísseis terra-ar, os ataques contra instalações aeroportuárias e a utilização do avião como arma de destruição de um alvo em terra. Estes meios podem ser seleccionados conforme as capacidades e os objectivos dos terroristas: os sequestros servem, por exemplo, para efectuar pedidos de asilo político ou exigir a libertação de companheiros terroristas em troca da libertação de reféns a bordo. Outro aspecto a salientar é a preferência dos terroristas em replicar métodos já experimentados e que revelaram ter êxito no passado, em vez de arriscarem novas operações que podem minimizar o sucesso dos atentados (Hoffman, 2006).

“
O sector aéreo constitui a forma mais segura de viajar.”

A aviação civil é um alvo atractivo para a agenda dos terroristas não só pelo efeito disruptivo que um ataque causa neste sector estratégico (recorde-se na sequência do 11 de Setembro de 2001 o encerramento do espaço aéreo, o receio dos passageiros que gerou o cancelamento de voos por muito tempo depois dos ataques e os despedimentos em companhias aéreas e nos fabricantes de aeronaves, assim como o impacto no sector dos seguros), mas também pela relação custo/benefício de uma tal operação (International Labour Organization, 2013). Numa aeronave concentra-se um elevado número de pessoas que se tornam reféns, cujas vidas têm grande influência nos processos de negociação, a partir dos quais os terroristas podem financiar futuras operações se obtiverem o pagamento de resgates (Naudin, 2007; Forest, 2008). Estes reféns podem também tornar-se vítimas mortais se os planos dos terroristas incluírem a destruição da aeronave.

Acresce outro elemento apelativo, o mediatismo, ou seja, a difusão das reivindicações/causas dos terroristas pela comunicação social que noticia o ataque. A oportunidade de realizar um atentado amplamente difundido e com muitas baixas sem a necessidade de avultadas somas de dinheiro está ao alcance da compra de um bilhete de avião (Naudin, 2007; Forest, 2008; Wilkinson, 1999). Porém, pelo menos no espaço comunitário, os incidentes nos últimos anos têm sido reduzidos, como demonstram os dados aqui analisados. Poder-se-á afirmar que os incidentes se têm concentrado nos aeroportos, possivelmente pelo reforço das medidas de segurança para protecção da aeronave. Resta, por isso, equacionar novas medidas para reduzir as vulnerabilidades dos aeroportos e alertar para outras ameaças, nomeadamente o recurso a armas biológicas ou a utilização do ciberespaço, por meio da manipulação dos sistemas de controlo de navegação aérea.

Segurança aérea

O terrorismo insere-se no tipo de acto de interferência ilícita descrito na Convenção sobre Aviação Civil Internacional e no âmbito de *security*⁵, entendido este vocábulo como a segurança que lida com a gestão de acções de carácter intencional contra a aviação civil (Naudin, 2007). Compete ao Estado garantir a segurança da comunidade; também na aviação civil é um actor fundamental, mas não exclusivo, pois convém referir as companhias aéreas, as empresas detentoras/gestoras de aeroportos, a indústria aeronáutica, as empresas privadas de segurança, entre outros actores que mantêm relações de interdependência. De destacar que o que um interveniente da aviação faz ou deixa de fazer ao nível da segurança tem repercussões no sector como um todo. Por esta razão, conscientes de que os terroristas podem explorar o sector da aviação civil e que este depende profundamente da confiança que pode garantir aos passageiros, os diferentes intervenientes cedo optaram por uma via cooperativa para a prossecução de interesses comuns. O caminho percorrido pressupôs a associação e o compromisso na criação de organizações internacionais, responsáveis pela edificação de quadros normativos direccionados a proteger a aviação civil. Através da cooperação assegura-se a aplicação de normas gerais e de boas práticas pelo maior número possível de intervenientes, pois a segurança é impossível de ser garantida por um actor isoladamente.

Se é certo que uma rede de transporte aéreo eficiente e confiável requer regulação, uniformização e aplicação da mesma, também é verdade que alcançar tudo isso representa um grande desafio devido à disparidade de capacidades de

Meio de transporte	N.º de passageiros
Aéreo	4 812 912 372
Terrestre	19 168 443
Ferrovário	8 249 810 (dados disponibilizados apenas no ano de 2007)
Marítimo	2 943 887

Figura 1 – Passageiros transportados na União Europeia entre 2007 e 2013

Fonte: Dados Eurostat.

Meio de transporte	N.º de passageiros
Aéreo	239
Terrestre	230 178
Ferrovário	17 927
Marítimo	não há dados

Figura 2 – Vítimas mortais na União Europeia entre 2007 e 2013

Fonte: Dados Eurostat.

muitos países, no campo financeiro, no campo das habilitações e das competências técnicas dos recursos humanos (Forest, 2008). Em regiões com intensa mobilidade transfronteiriça das populações, estas debilidades, aliadas aos poucos recursos para o controlo de fronteiras e para aplicação da lei na identificação de indivíduos ligados a actividades terroristas, tornam-se pontos de vulnerabilidade que os terroristas podem aproveitar, utilizando rotas aéreas nessas regiões para cruzar fronteiras sem correr o risco de detecção ou para transportar material perigoso, como armamento e explosivos (Djibo, 2013; Department of Homeland Security, 2007). As lacunas tendem a impedir a partilha e intersecção de informações essenciais em tempo útil entre as autoridades de aviação e de segurança, nacionais e internacionais (Forest, 2008), tornando o sistema impotente ou, no mínimo, limitado para a detecção de terroristas.

A primeira conferência internacional com o objectivo de criar princípios de direito internacional de navegação aérea teve lugar em junho de 1910, por iniciativa do governo francês, que mostrava alguma preocupação pelo crescente número de voos a atravessar o seu espaço aéreo (Elphinstone, 2008; ICAO – Secretariat/Postal History/1910, n. d.). Outras iniciativas tiveram lugar, em particular a elaboração da Convenção sobre Aviação Civil Internacional e a criação da Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO, em inglês), em 1944. Esta tornou-se uma das agências especializadas das Nações Unidas e é uma organização intergovernamental com a missão de garantir a uniformização das regras internacionais para o transporte aéreo seguro, eficiente e regular (ICAO – About ICAO, n. d.). Desde então, e com grande incidência no pós-11 de Setembro de 2001, a aviação tem assistido ao desenvolvimento de diversos quadros regulatórios e medidas concretas como a exigência de portas do *cockpit* blindadas, o Registo de Identificação de Passageiros (Passenger Name Record/ /PNR), a instalação de *scanners* corporais, entre

outras. Todos estes passos têm protegido o sector aéreo, embora continue a ser imprescindível e crucial a capacidade de prevenção dos serviços de informações dos Estados para limitar a margem de actuação dos terroristas.

Notas finais

Ao longo das décadas, o terrorismo sobrevive aproveitando as inovações tecnológicas do seu tempo; aconteceu com a utilização da dinamite em ataques à bomba pelos anarquistas no final do século XIX e início do século XX, ou com o sequestro de aeronaves em meados do século XX, beneficiando da expansão da aviação. Se o uso da tecnologia pode ser desvirtuado na realização de atentados, as autoridades veladoras pela segurança aérea devem antecipar possíveis ataques. Não será uma surpresa a concepção de planos terroristas explorando o ciberespaço, visto que as nossas sociedades são altamente dependentes e interligadas por via electrónica e digital. Os sistemas são vulneráveis a uma infiltração, potencial geradora de caos e insegurança, ilustrada, por exemplo, na possibilidade de os terroristas controlarem o sistema de voo para desviarem uma aeronave e provocarem a sua destruição contra um alvo em terra, infligindo um número elevado de vítimas e danos avultados. A cooperação tem sido a opção escolhida e tem-se revelado a mais vantajosa para todos os intervenientes do sector, investindo na partilha de informações e na troca de experiências, bem como na procura de soluções diferentes e inovadoras. Esta é a única resposta eficaz contra uma ameaça tão resiliente como o terrorismo. ■

Notas

¹ Utilizamos o termo “aviação civil” para designar as operações aéreas efectuadas por aeronaves que não são “usadas nos serviços militares, aduaneiros e policiais”, tal como indicado na Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, *Diário do Governo*, Artigo 3.º, alíneas a) e b).

² A tipologia destes actos é variada e abrange fraude na venda de bilhetes, o furto de bagagem e bens nos aeroportos, etc.

³ O incidente com a vítima mortal ocorreu no aeroporto de Glasgow e a vítima foi um dos dois terroristas, que ficou ferido na explosão decorrente do embate da viatura, com uma carga de depósitos de gasolina, contra as portas de acesso ao terminal.

⁴ Apesar da não-reivindicação por qualquer grupo terrorista e da não-confirmação dos investigadores de que se tratou de um acto terrorista, as perícias revelaram vestígios de explosivos nos destroços (START, 2016b).

⁵ Difere de *safety*, que consiste na segurança como gestão de acções de carácter accidental.

Referências

- Djibo, B., 2013. “Counter-terrorism Global Strategy: ICAO’s Contribution”, 27 Junho 2013, disponível em: http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2013/2013-06-27_ICAO_Presentation.pdf [consultado em 28.05.2018]
- Elphinstone, G., 2008. “The Early History of Aviation Security Practice”, *Aviation Security Management*, Vol. 1, Ch. 1, Connecticut: Praeger Security International.
- Elias, B., 2009. *National Aviation Security Policy, Strategy, and Mode-Specific Plans: Background and Considerations for Congress*, Congressional Research Service (2009).
- Eurostat, 2017, disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [consultado em 27.05.2018]
- Forest, J., 2008. “Modern Terrorist Threats to Aviation Security”, *Aviation Security Management*, ed. Andrew R. Thomas, Westport, CT: Praeger.
- Hoffman, B., 2006. *Inside Terrorism*, Nova Iorque: Columbia University Press.
- IATA, 2017. *Annual Review 2017*, disponível em: <http://www.iata.org/publications/Documents/iata-annual-review-2017.pdf> [consultado em 28.05.2018]
- ICAO About ICAO (n. d.), disponível em: <http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx> [consultado em 27.05.2018]
- ICAO – Secretariat/Postal History/1910 (n. d.), disponível em: http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1910_the_paris_convention.htm [consultado em 27.05.2018]
- International Labour Organization, 2013. *Civil Aviation and its changing world of work*, Sectoral Activities Department, Genebra.
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), 2016a. Global Terrorism Database, disponível em: <https://www.start.umd.edu> [consultado em 28.05.2018]
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), 2016b. Global Terrorism Database, disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtid=201605190058> [consultado em 28.05.2018]
- Naudin, C., 2007. *Sûreté Aérienne. La grande illusion*, Paris: La Table Ronde.
- Wilkinson, P., 1999. “Enhancing Global Aviation Security”, *Aviation Terrorism and Security*, Eds. Paul Wilkinson e Brian M. Jenkins, Ch.11, Londres: Frank Cass Publishers.

2.17 • A dimensão externa da segurança interna

A COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL

Ezequiel Rodrigues

A COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA internacional em matéria penal (CJIMP) traduz-se na colaboração mútua entre autoridades judiciárias (AJ) de diferentes Estados, que se materializa na realização de diligência(s), pelo Estado requerido, solicitada(s) pelo Estado requerente, ao abrigo de determinado processo-crime. Pode distinguir-se tal cooperação em função dos Estados envolvidos: 1) bilateral, se ocorre entre dois Estados em particular [*e.g.*, Portugal e Espanha]; 2) comunitária, quando tem lugar no seio de uma comunidade de países previamente constituída (*e.g.*, União Europeia (UE), Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)); 3) internacional *stricto sensu*, quando se verifica entre países, a nível mundial, e não está enquadrada em qualquer das anteriores.

A necessidade da cooperação

A CJIMP decorre da necessidade de os Estados prevenirem e combaterem a criminalidade transnacional, em particular a criminalidade transnacional organizada, mormente a relativa ao tráfico ilícito de armas, de substâncias perigosas, de estupefacientes e de pessoas, bem como a relativa à criminalidade económico-financeira e ao financiamento do terrorismo (Rodrigues, 2008). A livre circulação da criminalidade tem vindo, ao longo dos tempos, a ser potenciada pela crescente liberalização lícita da circulação transfronteiriça. Perante este fenómeno, os criminosos têm vindo, progressivamente, a aproveitar as condições favoráveis de atuação, no seu caso para potenciação dos dividendos resultantes das atividades ilícitas transnacionais (Davin, 2007). A CJIMP surge, por conseguinte, como uma reação dos Estados à mobilidade internacionalizada da criminalidade. A perseguição penal sem fronteiras é um óbice às escolhas de territórios de ação por parte dos criminosos, fazendo com que estes não tirem proveito da diferença entre os regimes jurídico-penais dos Estados, praticando os crimes onde as suas atividades poderão ser menos penalizadas (Almeida, 2010).

Base formal da cooperação

O processo formal da CJIMP inicia-se com a adesão formal dos Estados a convénios. A cooperação pode ser o objeto específico da vinculação a estes instrumentos (*e.g.*, Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados-membros da CPLP). Pode ser também apenas uma das obrigações a que os Estados se vinculam ao aderirem a tais instrumentos: é o caso da adesão à UE, que implica, nomeadamente, o respeito de todas as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativos à cooperação judiciária em matéria penal.

“
A CJIMP, ao nível internacional *stricto sensu* e na UE, parece ter alcançado um patamar que dificilmente poderá ser ultrapassado.
”

De entre a multiplicidade de instrumentos formais de cooperação acordadas para as AJ portuguesas, podem aqui evidenciar-se as seguintes: 1) no âmbito da cooperação internacional *stricto sensu*, a Lei de Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal (LCJIMP), aprovada pela Lei n.º 144/99, de 31AGO; especificamente para a Europa, a Convenção Europeia de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 39/94, de 17 de março de 1994; 2) no espaço da UE, os art.os 48.º a 91.º da Convenção de Aplicação dos Acordos de Schengen de 14 de junho de 1985; os art.os 82.º a 86.º do TFUE; a Convenção Relativa ao Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados-membros da UE, assinada em Bruxelas, em 29 de maio de 2000, aprovada pela Resolução da Assembleia da República (RAR) n.º 63/2001, em 21 de junho

2001; o Mandado de Detenção Europeu (MDE), instituído pela Decisão-Quadro n.º 2002/584/JAI, do Conselho, de 13 de junho, cujo regime foi transposto para Portugal pela Lei n.º 65/2003, de 23 de agosto; 3) no círculo da CPLP, a Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados-membros da CPLP, e a Convenção de Extradicação entre os Estados-membros da CPLP, assinadas em 23 de novembro 2005, e aprovadas para Portugal, respetivamente, pela RAR n.º 46/2008, de 12 de setembro, e pela RAR n.º 49/2008, de 15 de setembro.

Formas de cooperação

As formas de CJIMP estão plasmadas nos respetivos acordos de cooperação. Muitas destas são comuns a diversos instrumentos legais de cooperação. Pela relevância e pela frequência com que ocorrem, importa destacar, para Portugal, o auxílio judiciário mútuo em matéria penal (AJMMP), a extradicação, a transmissão de processos, a execução de sentenças e a transferência de pessoas condenadas.

O AJMMP compreende: a notificação de atos e a entrega de documentos processuais (*e.g.*, despachos de acusação); a obtenção de meios de prova (*e.g.*, testemunhos e declarações; reconhecimento de pessoas e/ou objetos); a realização de revistas e buscas, de apreensões de objetos e de bens relacionados com a atividade criminosa; a realização de exames e de perícias forenses; a notificação e audição de suspeitos, arguidos, testemunhas ou peritos forenses; a troca de informações sobre o direito; a troca de informações sobre antecedentes criminais; o trânsito de pessoas; a deslocação a um Estado de AJ ou órgãos de polícia criminal (OPC) estrangeiros, integrados em equipas de investigação criminal conjuntas; a realização de entregas controladas; as ações encobertas; a interceção de telecomunicações em Estados estrangeiros.

A extradicação pode ter lugar para efeitos de procedimento penal ou para cumprimento de pena ou medida de segurança privativa da liberdade,

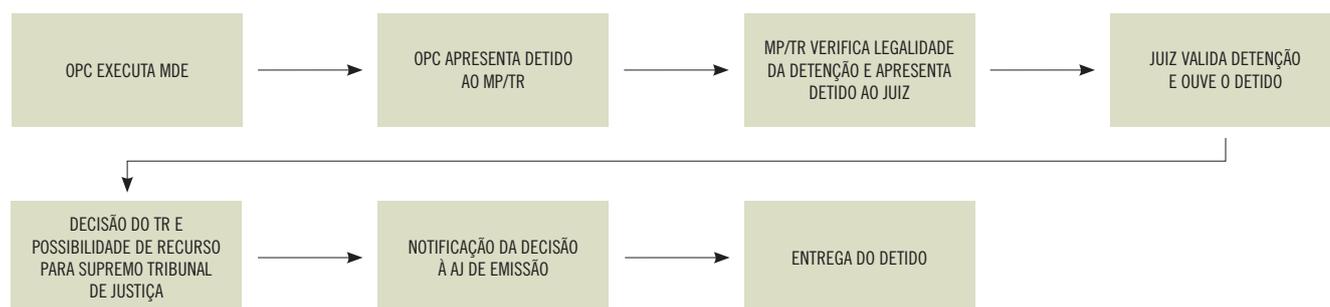


Figura 1 – Exemplo de procedimentos relativos a MDE inserido no SIS

por crime cujo julgamento seja da competência do Estado requerente. Ela consiste na entrega de pessoa que se encontra num Estado (requerido) a outro Estado (requerente), para qualquer daqueles fins. Para ser admissível a extradição, o crime em causa tem de ser punível nos dois Estados, com pena ou medida privativa de liberdade cujo limite máximo abstratamente aplicável não seja inferior a um ano, ou, no caso de multiplicidade de factos criminais, puníveis com pena privativa de liberdade, se pelo menos um deles cumprir aquela regra, ou ainda, no caso de se destinar a cumprimento de pena ou medida de segurança, se a pena por cumprir não for inferior a quatro meses (LCJIMP) ou a seis meses (Convenção de Extradição entre Estados-membros da CPLP).

A transmissão de processos consiste na delegação da instauração, ou da continuação, de um procedimento criminal em Portugal, por factos praticados fora do território português, ou num Estado estrangeiro, por factos praticados em Portugal, mediante pedido. Exige-se, entre outras condições-regra: impossibilidade de extraditar; dupla incriminação dos factos em causa; limite máximo da pena ou medida de segurança não inferior a um ano; pessoa que tenha nacionalidade do Estado em que decorrerá o processo, ou, no caso de estrangeiro ou apátrida, resida habitualmente no território desse Estado.

A execução de sentenças penais comporta o cumprimento das penas em Estado diferente daquele em que são decretadas. Para além das condições de dupla incriminação e da residência já afloradas para as formas de cooperação anteriores, importa destacar a possibilidade de o condenado poder dar o seu consentimento para que a execução ocorra no estrangeiro. A transferência de pessoas condenadas é próxima da execução de sentenças penais, na medida em que está em causa o cumprimento, total ou remanescente, de pena ou medida privativas da liberdade num Estado diferente do que a decretou. A grande diferença está no facto de a condição determinante ser o requerimento ou o consentimento expresso da pessoa visada, independentemente de outras condições (e.g., nacionalidade, residência), posto que haja acordo entre os Estados para que a transferência tenha lugar.

Relativamente a estas formas de cooperação, importa relevar a tendência para a exclusão da intervenção do poder executivo na decisão de solicitar ou de aceitar pedidos de cooperação judiciária, com a consequente exclusividade da decisão pelas AJ, com base na ponderação dos critérios expressos nos respetivos instrumentos legais. Neste particular, saúda-se o Despacho n.º 1246/2016, de 12 de janeiro de 2016, da ministra da Justiça, que, no âmbito da LCJIMP, delegou na procuradora-geral da República competências de decisão que, estando previstas nesta lei, poderiam dificultar a decisão da justiça. Este despacho demonstra maturidade democrática do Governo português. Ele é especialmente revelador num momento em que, mais do que nun-

ca, a sociedade se consciencializa da enormidade da criminalidade económico-financeiro-tributária, e da incomensurável danosidade que esta acarreta para a democracia.

Procedimentos de cooperação

Por uma questão de sistematização, tem de considerar-se a cooperação ativa e a cooperação passiva, em que um Estado é, respetivamente, requerente ou requerido. Enquanto Estado requerente, em Portugal, a execução da cooperação judiciária inicia-se com a deteção de uma necessidade de cooperação e consequente formalização de um pedido pela AJ. As etapas seguintes poderão ter um cariz mais formal e centralizado ou mais técnico e aligeirado. No processo mais formal, a AJ que identifica a necessidade de cooperação remete pedido ao Tribunal da Relação (TR) respetivo, que, por sua vez, o enviará à Procuradoria-Geral da República (PGR), a quem compete encaminhar o pedido para a congénere estrangeira. No âmbito específico da UE, ao nível da cooperação Schengen, em caso de emissão de mandado de detenção, a AJ responsável por este providencia, ainda, junto do Gabinete Nacional Sirene, a inserção dos dados no Sistema de Informação Schengen (SIS). No processo mais aligeirado – o mais atual –, o TR remete o pedido diretamente para o tribunal congénere da área de residência da pessoa visada. Enquanto Estado requerido, em Portugal, o procedimento segue as etapas do processo ativo, mas em sentido inverso.

O futuro da cooperação

A CJIMP, ao nível internacional *stricto sensu* e na UE, parece ter alcançado um patamar que dificilmente poderá ser ultrapassado. De realçar, para estas circunstâncias, por exemplo: a atuação de equipas de investigação criminal conjuntas para intervirem num ou mais Estados; a permissão de realização de entregas vigiadas/controladas; a realização de ações encobertas e de interceção de telecomunicações, no território de um Estado, por OPC estrangeiros.

A perceção da dificuldade de superação parece particularmente válida para a UE, onde já se preconiza a harmonização penal, através da adoção de regras mínimas dos elementos constitutivos dos crimes (art. 83.º do TFUE); a possibilidade de a EUROPOL coordenar, organizar e realizar investigações e ações operacionais conjuntas no território de qualquer Estado-Membro; a facilitação do contacto entre AJ locais, através da Rede Judiciária Europeia; a coordenação, cooperação e apoio entre Estados-membros pela EUROJUST; o reconhecimento mútuo das decisões judiciais, com “efeito pleno e direto” em qualquer território da UE, “pedra angular” da cooperação judiciária europeia em matéria penal (Valente, 2006; Rodrigues, 2008), com entrega de pessoas detidas com base neste princípio (Monte, 2009), tal como acontece com a MDE. A hipótese de se ir mais além significaria a influência direta, a imposição de comportamentos ou mesmo a substituição de AJ perante as suas congéneres, algo que

nunca será aceitável. Resta, por isso, aperfeiçoar e agilizar os mecanismos já formalmente aceites, sem perdas de soberania. ■

Referências

- Almeida, C. P. (2010). “Cooperação Internacional na Investigação Criminal”. In ASFIG/PJ, & IDPCC/FDUL, 2.º Congresso de Investigação Criminal (pp. 101-115). Lisboa, Portugal: Almedina.
- Davin, J. (2007). *A Criminalidade Organizada Transnacional: A Cooperação Judiciária e Policial na UE* (2.ª ed.). Lisboa, Portugal: Almedina.
- Monte, M. F. (2009). *O Direito Penal Europeu: De “Roma” a “Lisboa”. Subsídios para a sua Legitimação*. Lisboa, Portugal: Quid Juris Sociedade Editora.
- Rodrigues, A. M. (2008). *O Direito Penal Europeu Emergente*. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora.
- Valente, M. M. (2006). *Do mandado de detenção europeu*. Lisboa, Portugal: Almedina.



2.18 • A dimensão externa da segurança interna

GNR – DIMENSÃO EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O SER HUMANO, AS COMUNIDADES e as sociedades sempre lutaram para alcançar e manter o bem-estar. A segurança é considerada um bem social e é uma responsabilidade do Estado, sem a qual não há o desenvolvimento nem a liberdade (Alves, 2010, pp. 53 e 136). Este conceito tem vindo a evoluir, acompanhando as transformações do Estado e da sociedade (Oliveira, 2006, p. 53), pois o domínio da segurança é “incerto e instável, dada a presença de variáveis de ordem social” (Almeida, 2013, p. 138). A globalização e a evolução tecnológica têm contribuído para descaracterizar as relações sociais, exigindo das Forças de Segurança respostas adaptadas e atempadas às necessidades e exigências dos múltiplos atores, de forma a acompanhar a evolução dos fenómenos criminais, as novas ameaças e riscos à segurança, garantindo a proteção da sociedade como um todo e respostas personalizadas para cada cidadão. Novas ameaças e riscos que promoveram também a evolução da política externa da União Europeia, preocupada agora em preservar a paz e reforçar a segurança e a cooperação internacional, aliada à livre circulação de pessoas, bens e informação, esbatendo a distância entre as dimensões de segurança externa e interna.

Atualmente, os Estados procuram efetuar a gestão das forças de segurança através de tarefas que, apesar de diferenciadas, são sobrepostas em algumas áreas, nomeadamente nos assuntos nucleares, como a garantia da segurança dos mais vulneráveis, respondendo à exigência social de procedimentos de supervisão, cooperação, responsabilização e confiança (GREI, 2015, p. 21).

Guarda 2020

Este desafio constitui para a Guarda Nacional Republicana (GNR) uma preocupação e um pressuposto que integra o desenvolvimento de uma estratégia, nos quadros de resposta nacional e internacional (GNR, 2015).

À GNR, de acordo com a sua Lei Orgânica, compete “Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do país em organismos e instituições internacionais” (LOGNR, 2017).

Neste âmbito, a Diretiva Estratégica do Comandante-Geral da GNR – Guarda 2020, que foi planeada para o período de referência compreendido entre 2015 e 2020, estabelece as principais linhas de orientação estratégica, tendentes a assegurar, de forma coesa, sustentada e eficiente, o cumprimento da sua missão.

Analisadas as suas relações internacionais (multilaterais ou bilaterais), podemos dividir o espectro do envolvimento da GNR, no plano internacional, em missões de gestão civil de crises, de paz e humanitárias e em missões de cooperação técnica e operacional.

“ (...) O emprego de forças policiais com estatuto militar tem passado a integrar o sistema de gestão de crises da UE. ”

Neste contexto, e pela sua natureza e polivalência, a GNR, como força de segurança constituída por militares, constitui-se assim como uma instituição que garante a ligação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, assumindo-se como uma mais-valia para cobrir, em permanência, todo o espectro da conflitualidade, em quaisquer das modalidades de intervenção das Forças Nacionais, em qualquer uma das fases da evolução dos conflitos, quer a nível interno, como externo (GNR, 2015).

Cooperação multilateral

Quanto à cooperação internacional multilateral, destaca-se a participação da GNR na Associação FIEP e na Força de Gendarmerie Europeia (Eurogendfor), associações constituídas por forças de tipo Gendarmerie (forças de segurança com estatuto militar), com competências para desenvolver todo o espectro de tarefas de polícia, tendo a capacidade para poder atuar em todas as fases da gestão civil e apoio a uma situação de crise, desde a intervenção militar até à transferência de responsabilidades para as autoridades locais.

A Associação FIEP¹ foi criada em 1994 e integra várias Forças de Segurança com estatuto militar, constituindo a sua sigla as iniciais dos quatro países fundadores (França, Itália, Espanha e Portugal). O principal objetivo da Associação FIEP é promover a cooperação e a troca de conhecimentos, boas práticas e experiências entre as Forças de Segurança de natureza militar dos países que a integram (FIEP, 2012).

A Eurogendfor é uma iniciativa de cinco países da União Europeia (Portugal, Espanha, França, Itália e Holanda), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e de Defesa, passando a integrar uma capacidade para conduzir operações de gestão de crises, no âmbito das conclusões dos Conselhos Europeus de Santa Maria da Feira e de Nice (Eurogendfor, 2018).

Paulo Miguel Lopes de Barros Poiares

Seguindo este desiderato, potenciado pelas suas competências e pelo seu estatuto militar, criaram² uma “Força multinacional, operacional, pré-estruturada (modular), robusta, com capacidade de reação rápida (800 elementos, no prazo de 30 dias, número este que poderá chegar aos 2300), dotada de altos níveis de flexibilidade e interoperabilidade e especialmente vocacionada para assegurar todas as missões de polícia no âmbito da gestão civil de crises, em especial missões de substituição” (GNR, 2017).

Sob a responsabilidade das autoridades civis, o emprego de forças policiais com estatuto militar tem passado a integrar o sistema de gestão de crises da UE, uma vez que forças com as características únicas como a GNR trazem um valor acrescentado indiscutível, devido à sua capacidade de interoperabilidade e rapidez de projeção para qualquer espectro de cenários de crise (GN, 2015, 6).

Assim, a evolução destas organizações e da tipologia dos atuais conflitos permite-nos perspetivar um aumento no empenhamento de forças com este estatuto, especialmente em missões de polícia, nas fases de transição das forças armadas para a fase civil das operações de manutenção da paz, de acordo com a evolução natural dos conflitos (Weger, 2009, 67). Neste âmbito, temos ainda de destacar a participação em projetos internacionais de formação e treino, de onde se evidenciam os projetos com parceiros FIEP, EGF, IBERPOL e Royal United Services Institute, ENTRI. Relativamente à cooperação técnico-policial com os países que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a GNR tem assegurando a realização de diversas ações de formação e de assessoria técnica, em Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste (GNR, 2017).

Operações conjuntas

A GNR, considerando a atual transversalidade da criminalidade, tem vindo a desenvolver operações conjuntas, em diversos fóruns europeus, nomeadamente a RAILPOL³, ao realizar operações⁴ com o objetivo de garantir o controlo em simultâneo das principais linhas ferroviárias europeias, procurando reduzir a criminalidade e aumentar o sentimento de segurança dos cidadãos que utilizam este meio de transporte (GNR, 2017).

A European Traffic Police Network (TISPOL) é outra das organizações europeias que têm contribuído para reduzir o flagelo das mortes nas estradas, contributo fundamental desenvolvido pela GNR, considerando a sua extensão territorial e atribuições no âmbito da segurança e fiscalização da circulação rodoviária nas principais vias terrestres do país.

Outra das áreas que têm tido uma atenção especial por parte da GNR é a área do turismo, onde tem realizado ações de patrulhamento de proximidade

em conjunto com elementos das forças congéneres, em especial com a colaboração da Guardia Civil do Reino de Espanha e da Gendarmerie Nationale francesa, visando reduzir os fatores de vulnerabilidade e potenciar o sentimento de segurança de todos aqueles que visitam Portugal.

Dada a permeabilidade das fronteiras na atualidade, a GNR tem procurado garantir uma maior eficácia no Controlo de Fronteiras Externas, em especial através da Unidade de Controlo Costeiro, concretizando na adoção de sistemas de vigilância e no patrulhamento e na interceção terrestre ou marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas. Através da FRONTEX, a GNR tem vindo a consolidar a sua atuação no quadro das respetivas operações de Guarda Costeira, participando nas componentes operacionais terrestre e marítima, tendo empenhado, em 2017, 147 militares, auxiliado 15 076 e resgatado 1099 migrantes. Participa ainda em diversas reuniões, ações de formação e seminários com o intuito de criar doutrina e promover métodos e planos de formação comuns (GNR, 2017). Outra área de grande cooperação internacional é a proteção do ambiente, potenciada pelas competências da GNR de polícia ambiental, através do seu Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA/GNR), onde se destaca a sua participação na Rede IMPEL-TFS (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law / Transfrontier Shipments of Waste) que tem como objetivo harmonizar a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos (GNR, 2017).

Missões de gestão civil de crises

A participação de Portugal em missões internacionais de gestão civil de crises visa responder aos compromissos assumidos pelo Estado na construção da paz (MAI, 2017, 15). A GNR tem sido um dos instrumentos fundamentais para a concretização deste objetivo, tendo desde 1995 projetado mais de 3221 militares, quer sob a égide da União Europeia (UE) quer sob a da Organização das Nações Unidas (ONU), através de participações individuais ou com forças constituídas, de acordo com o desígnio nacional.

A participação da GNR iniciou-se durante o embargo à ex-Jugoslávia, realizado no rio Danúbio, e em Angola, ao tomar parte na UNAVEM II. No

entanto, é no ano 2000 que, pela primeira vez na sua história, a GNR projetou para o estrangeiro uma força autossustentada, de escalão companhia, para a missão de paz em Timor, constituindo-se na Força de Intervenção Rápida da UNTAET, que veio a servir de modelo para desenvolvimento de doutrina nas Nações Unidas e para a constituição das Formed Police Unit (FPU). Este modelo veio a ser replicado em 2003, com a projeção do Subagrupamento Alfa⁵ para o Iraque, para integrar a Multinational Specialized Unit (MSU), no sentido de colaborar nas medidas de restabelecimento e manutenção da ordem pública, de desenvolvimento da administração civil e de promoção da estabilidade naquela região.

Em 2006, a GNR constituiu o Subagrupamento Bravo⁶, no âmbito de uma missão das Nações Unidas (UNMIT) com o objetivo de desenvolver missões de policiamento, segurança física e proteção das instalações e pontos sensíveis, operações de anti-insurreição, operações de busca e salvamento, captura de indivíduos perigosos e policiamento de áreas sensíveis (GNR, 2017). No ano de 2007, numa missão no âmbito da Eurogendfor, a GNR integrou uma força IPU (Integrated Police Unit) na Bósnia-Herzegovina (Operação Althea), desempenhando diversas funções, de forma rotativa, de comando/chefia, ao comando das companhias de ordem pública, e chefia de secções de investigação criminal, informações e operações. Em 2011, a GNR projetou equipas de formadores e assessores para o centro de formação de polícia do Afeganistão, onde contribuiu para o esforço internacional de criação e implementação do referido centro de formação. Como garante do bem-estar, a GNR tem acompanhado a evolução da sociedade e adaptado a sua estratégia de acordo com a exigência desta, contribuindo para o cumprimento do desígnio nacional. A sua estratégia é clara quanto à capacidade de assegurar, de forma coesa, sustentada e eficiente, o cumprimento da sua missão de fazer face às novas ameaças e riscos em prol de uma paz global. A GNR tem estado envolvida, no plano internacional, em missões de gestão civil de crises, de paz e humanitárias e em missões de cooperação técnica e operacional, sendo considerada a sua natureza e polivalência, como força constituída por militares e como força de segurança, como uma mais-valia para cobrir, em permanência, todo o espectro da conflitualidade, em quaisquer das modalidades de intervenção das forças nacionais.

Em suma, a GNR, neste contexto complexo, tem procurado potenciar a mais-valia da sua condição de força de segurança com estatuto militar para garantir o cumprimento de todo o espectro de missões atribuídas de acordo com os interesses nacionais, tendo por base o desenvolvimento de uma rede de confiança, constituída por parceiros que contribuem para incrementar uma consciência para a segurança numa sociedade em rede. ■

Notas

¹ Gendarmerie Nationale – França; Carabinieri – Itália; Gendarmerie Royale – Marrocos; Koninklijke Marechaussee – Holanda; Guarda Nacional Republicana – Portugal; Jandarmeria – Roménia; Guardia Civil – Espanha; Jandarma – Turquia; Darak Forces – Jordânia; National Guard – Tunísia; National Security Forces – Palestina; e National Guard – Ucrânia.

² A respetiva “Declaração de Intenções” foi assinada em 17 de setembro de 2004, em Noordwijk (Holanda), tendo o Tratado que institui a Eurogendfor sido assinado em Velsen (Holanda), em 18 de outubro de 2007.

³ A GNR assegura de forma permanente o ponto de contacto nacional na RAILPOL.

⁴ Em 2017 foram efetuadas nas quatro operações 487 ações em estações ferroviárias e 1470 ações em comboios, bem como fiscalizadas 9690 pessoas e 2856 bagagens, permitindo detetar 632 crimes e três situações suspeitas de serem qualificadas de imigração ilegal, as quais resultaram na detenção de 28 pessoas e na apreensão de 19 kg de estupefacientes (GNR, 2017).

⁵ Brigada Garibaldi das Forças de Coligação no Iraque (Portaria 1164/2003, de 10 setembro, 2.ª Série).

⁶ Ao abrigo da Resolução n.º 1745, de 22 de fevereiro de 2007, do Conselho de Segurança da ONU, a GNR, no âmbito da UNMIT, reforçou o Subagrupamento Bravo, que se encontrava presente em Timor desde a Resolução n.º 1704, de 25 de agosto de 2006 (GNR, 2017).

Referências

- Almeida, P. P. d., 2013. *Como Tornar Portugal um País Seguro: Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade*. s.l.: Bnomics.
- Alves, A. C., 2010. *Introdução à Segurança*. Lisboa: *Revista da Guarda*.
- Oliveira, J. F. d., 2006. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Almedina.
- Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), 2018. *Statement by the President of the Security Council. At the 8253rd meeting of the Security Council, held on 14 May 2018*. [Em linha] Disponível em: <http://undocs.org/S/PRST/2018/10>.
- DRE, 2003. *Diário da República* n.º 209/2003, Série II de 2003-09-10. Portaria 1164/2003. [Em linha] Disponível em: <https://dre.pt/>.
- GRESI, 2015. *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna – Grupo de Reflexão Estratégica sobre a Segurança Interna*. Edições Colibri.
- FIEP, 2012. *International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Statuses*. [Em linha] Disponível em: <http://www.fiep.org/>.
- Eurogendfor, 2018. *International Association of Gendarmeries and Police Forces with Military Statuses*. [Em linha] Disponível <http://www.eurogendfor.org/>.
- LOGNR, s. d. *Lei n.º 63/2007 de 06 de Novembro*. [Em linha] Disponível em: http://www.gnr.pt/documentos/Legislacao/LEI_ORGANICA.pdf.
- GN, 2015. *Revue de la Gendarmerie Nationale*. N.º 253. [Em linha] Disponível em: <http://pt.calameo.com/read/0027192926e846374ac4f>.
- GNR, 2015. *Guarda 2020, Estratégia da Guarda Nacional Republicana*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gnr.pt/estrategia.aspx>.
- GNR, 2017. *Relatório de Atividades de 2017*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2017/RA2017.pdf>.
- MAI, 2017. *Ministério da Administração Interna – 20 Anos de Missões Internacionais*. [Em linha] Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Documents/PDF.pdf>.
- Weger, Michiel, 2009. *The Potential of the European Gendarmerie Force*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael.



Membros, parceiros e observadores da Eurogendfor

Fonte: Eurogendfor, 2018



2.19 • A dimensão externa da segurança interna

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA – DIMENSÃO EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A LIQUIDEZ DO MUNDO ATUAL (Bauman, 2001) bem como a determinação do intrincado estágio de desenvolvimento da sociedade contemporânea e a ocorrência dos fenómenos de globalização, da transformação e sofisticação do crime e das formas em que este é perpetrado acarretam o aparecimento de constantes ameaças para o Estado e a segurança das pessoas.

As transformações do Estado e do seu papel na sociedade implicaram, necessariamente, transformações no conceito de segurança (Oliveira, 2006), sendo que, na sociedade moderna, a segurança é entendida como um bem comum, divulgada e assegurada através de um conjunto de convenções sociais aceites pela sociedade (Correia, 2015, p. 8).

As mutações intrínsecas à evolução das sociedades, no que concerne à segurança, levam à redefinição e esbatimento deste conceito, tornando difícil evidenciar as diferenças latentes nos vários sistemas ou subsistemas de segurança: segurança interna e defesa nacional¹, à desfocagem das fronteiras disciplinares tradicionais como reflexo das novas realidades empíricas e à arquitetura de quatro novos e grandes quadros teóricos (Correia e Duque, 2012).

A modularidade do conceito de segurança interna está sujeita aos poderes de jurisdição do Estado português, sendo também estabelecido que as forças e serviços de segurança podem atuar fora do território nacional, com base em compromissos internacionais e em normas de direito internacional, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que faça parte Portugal (identificados no n.º 2 do art.º 4.º da Lei de Segurança Interna)².

A segurança interna deve ser considerada como englobando um vasto conjunto de medidas com uma dupla dimensão: horizontal e vertical (Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, 2010). A dimensão horizontal: para alcançar um nível adequado de segurança interna num contexto mundial complexo, é necessária a participação das autoridades policiais e de gestão das fronteiras, com o apoio dos organismos de cooperação judiciária e de proteção civil, bem como dos setores político, económico, financeiro, social e privado, incluindo as organizações não-governamentais. Do mesmo modo, temos de ter em conta a dimensão vertical da segurança a vários níveis: a cooperação internacional, as políticas e as iniciativas em matéria de segurança da União Europeia (UE), a cooperação regional entre os Estados-membros e as políticas nacionais, regionais e locais dos próprios Estados-membros.

“

A estratégia adotada determina a cooperação entre os vários Estados face às ameaças e desafios comuns.

”

A externalização da segurança interna no âmbito da política de cooperação internacional está dividida em três grandes dimensões (Elias, 2013): a dimensão global, no âmbito das operações de

José Miguel Maia Pita dos Santos

paz da ONU; a europeia, nas missões de gestão civil de crises no quadro da Política Comum de Segurança; e a lusófona, na cooperação técnico-policial da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Cooperação internacional

na Organização das Nações

Unidas (ONU)

A Carta das Nações Unidas (1948), assinada em São Francisco, nos Estados Unidos da América, no dia 26 de junho de 1945, é o documento fundador para o trabalho desenvolvido pela ONU, nomeadamente para manter a paz e a ordem internacional.

O objetivo n.º 16 da ONU (denominado paz, justiça e instituições eficazes), vertido na Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável (2015), estabelece como meta o fortalecimento das “instituições nacionais relevantes, inclusive através da cooperação internacional, para a construção de melhor capacidade de resposta, a todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime”.

Com a evolução da sociedade ocidental, tanto os governos como os próprios cidadãos desenvolveram uma consciência acerca do ideal do Estado de Direito, das liberdades fundamentais, apoiadas pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), procurando um mundo de paz e segurança, como o que vivenciam nos seus países. Traduz-se na sustentação da construção da paz internacional, bem como na implementação das missões de *peacekeeping* que nos últimos anos têm sido legitimadas e sancionadas pela ONU (Merlinger & Ostrauskaite, 2005).

Este preceito de direito internacional está plasmado no capítulo VII no que concerne à autorização da implementação de operações de *peacekeeping* quando o Estado em causa não seja capaz, por si só, de manter a sua própria ordem e tranquilidade social (*United Nations Peacekeeping Operations Manual Guide, 2008*).

A intervenção da ONU evoluiu relativamente ao grau de envolvimento da componente policial das missões que se foram modificando. Uma das oportunidades da componente policial das missões reside no facto de as unidades policiais serem constituídas por elementos de diversas nacionalidades com experiência, formação policial e culturas diversas. Desta forma, é possível obter desta fusão um contingente policial internacional eficiente, que possa atuar de forma otimizada em meios instáveis e, por vezes, bastante hostis (Castanho, 2009).

O PONTO ÚNICO DE CONTACTO (PUC) EM PORTUGAL

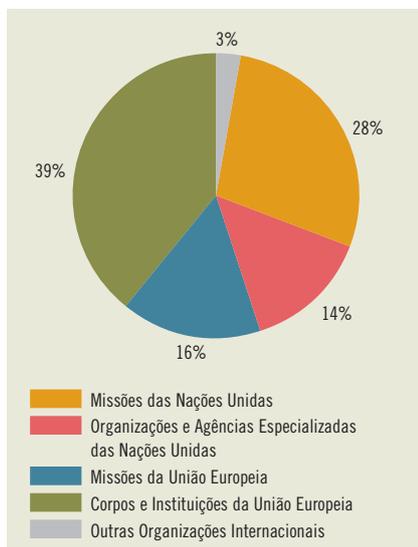
O intercâmbio de informações entre os Estados-membros da UE possibilita “o desígnio de poder prever as dificuldades que se devem apresentar à conduta da ação política (...) as linhas de ação mais prováveis para fazer face às dificuldades previstas para com oportunidade e com o mínimo de improvisação, tomar a decisão ou a atitude mais adequada” (Cardoso, 1980, p. 137).

Esta partilha essencial na área das informações potencia uma melhor organização interna dos Estados no sentido de responder à demanda securitária e melhorar a eficiência na cooperação internacional, ajustando os instrumentos técnicos existentes e a implementação das boas práticas de cooperação internacional. (Conclusões do Conselho sobre Estratégia Renovada de Segurança Interna da UE para 2015-2020 e Agenda Europeia para a Segurança).

A necessidade de reforço nas sinergias e na cooperação a todos os níveis de intervenção securitária permite uma resposta eficaz e coordenada a nível internacional, europeia e nacional, tendo sido transposta para a orla legislativa portuguesa pelo Decreto Lei n.º 49/2017, de 24 de maio.

Consubstancia-se a criação do PUC, em Portugal, que reúne sob a mesma estrutura os diferentes gabinetes nacionais ou pontos de contacto relevantes, otimizando a qualidade e celeridade dos pedidos e das respostas internacionais, ficando na dependência do secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SG-SSI), entidade supraministerial de coordenação, supervisão e controlo da política de segurança interna em Portugal.

Compete ao PUC-CPI assegurar o intercâmbio internacional de informações entre os serviços de polícia (nos termos da Lei n.º 74/2009, de 12 de agosto), garantindo a operacionalidade dos mecanismos de cooperação internacional nos países membros, estabelecer as boas práticas e assegurar a articulação entre os Serviços e Forças de Segurança (Art.º 23.º da Lei de Segurança Interna).



Empenho do contingente português em missões internacionais

Fonte dos dados: SGMAI (2018)

Estas missões têm por norma um período de atuação relativamente curto, variando entre curto e médio prazo, e têm por finalidade ajudar na restauração da lei e ordem, criando condições para que a polícia tenha preenchidos os requisitos para levar a sua missão a cabo de um modo estável, independente e sustentável (Harris & Goldsmith, 2009).

Cooperação Internacional na União Europeia

O Tratado de Lisboa e o programa de Estocolmo permitem que a União Europeia adote medidas concertadas para fazer da Europa um espaço de liberdade, segurança e justiça. Neste contexto, a estratégia adotada determina a cooperação entre os vários Estados face às ameaças e desafios comuns e que reforcem os seus esforços para fazer frente aos novos desafios que ultrapassam a nossa capacidade nacional, bilateral ou regional.

O modelo de segurança europeu, instituído pela Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (2010)³, estabelece as ferramentas comuns nos seguintes compromissos: relação mutuamente reforçada entre segurança, liberdade e privacidade; cooperação e solidariedade entre os Estados-membros; participação de todas as instituições da UE; tratamento das causas da insegurança e não apenas dos seus efeitos; melhor prevenção e antecipação; participação, na medida em que lhes diga respeito, de todos os setores que tenham um papel a desempenhar na proteção (políticos, económicos e sociais); e maior interdependência entre segurança interna e segurança externa.

Nessa senda, foi criada uma série de agências específicas da UE, entre as quais se incluem: a Euro-pol, cujo objetivo principal consiste em recolher e trocar informações e facilitar a cooperação entre as autoridades policiais na luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo; a Eurojust, que assegura a coordenação e intensifica a eficácia das autoridades judiciais; e a Frontex, encarregada da gestão da cooperação operacional nas fronteiras externas.

Em Portugal, a mais recente evolução deste esforço europeu está vertida no art.º 13.º – A do Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio, onde é criado o Ponto Único de Contacto (PUC) para a Cooperação Policial Internacional, o qual centraliza o encaminhamento dos pedidos de informação nacional para autoridades de Polícia estrangeiras.

Este ponto de contacto funciona na dependência do secretário-geral do Sistema de Segurança Interna e é constituído por elementos das forças e serviços de segurança permitindo uma interoperabilidade das várias bases de dados existentes. Reúne, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional Sirene, o Gabinete Nacional Interpol, a Unidade Nacional Interpol, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e os pontos de contacto das decisões Prum.

Cooperação Internacional Lusófona

Em 1996, o Estado português assumiu o desafio de articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a vontade basilar de constituir uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo. Esta construção supranacional visou promover a reaproximação a outros povos e regiões, sendo que, para tal, promoveu a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 1996).

A Cooperação Técnico-Policial⁴ (Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020) insere-se também no quadro das prioridades da cooperação portuguesa, tendo enquadramento quanto à prioridade geográfica, porquanto os “países de expressão portuguesa, sobretudo os PALOP e Timor-Leste, são espaços de intervenção prioritária da Cooperação Portuguesa”.

Em termos setoriais, na área da “boa Governança, participação e Democracia”, contribui para o fortalecimento do Estado de Direito, colabora na consolidação do sistema de segurança interna, nas valências da assessoria, assistência técnica, formação e treinos da polícia, bem como, nos Estados mais vulneráveis, na aposta em medidas de apoio à estabilidade no pós-conflito.

Os princípios que orientam os programas de cooperação técnico-policial com os PALOP concretizam os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), para o reforço de segurança, em particular na situação de pós-conflito.

Estabelece-se como prioridade de cooperação a implementação de formas de organização do sistema de segurança interna, controlo de fronteiras, gestão de informações, manutenção da ordem pública e combate à criminalidade e para a lusofonia enquanto instrumento de escolaridade, dado que o projeto privilegia a formação e o treino de quadros, tendo como plataforma de comunicação a língua portuguesa. Os seus objetivos gerais são a defesa do princípio da liberdade, nomeadamente o reforço do espaço lusófono. ■

Notas

- ¹ “A complexidade da densificação do conceito de segurança resulta, entre outros fatores, de nas sociedades democráticas a ponderação dos níveis de segurança compreender uma permanente dicotomia: um âmbito objetivo, traduzido na existência ou inexistência de um perigo, e um aspeto subjetivo, associado intrinsecamente à noção de securidade (...) essa atividade (policial) administrativa atua no espaço onde os direitos e interesses individuais ou grupais e o interesse público/social podem conflitar”. cfr. Feiteira, 2006, p. 81.
- ² Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio.
- ³ Revista e reforçada pela *communication from the commission to the european parliament* (2015). Estrasburgo, 28.4.2015. COM (2015) 185 final.
- ⁴ Os acordos bilaterais existentes são os seguintes: Acordo entre a República Portuguesa e a República Democrática de S. Tomé e Príncipe sobre Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, de Serviços e Especiais (São Tomé, 5 de abril de 1997). Aprovado pelo Decreto n.º 46/97 – DR I-A, n.º 203, de 3 de setembro de 1997; Acordo Geral sobre Migração entre a República Portuguesa e a República Democrática de S. Tomé e Príncipe (São Tomé, 17 de julho de 1978). Aprovado pelo Decreto n.º 34/79 – DR I-A, n.º 93, de 21 de abril de 1979. Entrada em vigor a 9 de abril de 1984; Aviso publicado no DR I, n.º 71, de 26 de março de 1985; Acordo-Geral de Cooperação e Amizade entre a República Portuguesa e a República Democrática de S. Tomé e Príncipe (São Tomé, 17 de julho de 1975). Aprovado pelo Decreto n.º 68/76 – DR I, n.º 20, de 24 de janeiro de 1976. Entrada em vigor a 1 de junho de 1977. Aviso publicado no DR I, n.º 161, de 14 de julho de 1977 e Acordo de Cooperação Técnica no Domínio Policial entre a República Portuguesa e a República Democrática de S. Tomé e Príncipe (São Tomé, 6 de outubro de 1989). Aprovado pelo Decreto n.º 25/90 – DR I, n.º 153, de 5 de julho de 1990.

Referências

- BAUMAN, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- CARDOSO, P. (1980). “As Informações em Portugal” in edição da revista *Nação e Defesa*. Lisboa: CEGRAF/Ex. Lisboa.
- CASTANHO, A. M. (2009). *Stress e Sintomas de Stress Pós-Traumático: A PSP nas Missões Internacionais*. Instituto Superior de Estudos Interculturais e Transdisciplinares, Almada.
- CORREIA, E. P. (2015). *Liberdade e Segurança*, Lisboa: ISPCSI – ICPOI.
- CORREIA, E. P. e DUQUE, R. S. (2012). *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: ed. Observatório Político e Fonte da Palavra.
- CPLP (1996). *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. (Em linha). Disponível em <https://www.cplp.org/id-3869.aspx>. (Consultado em 01 de junho de 2018).
- ELLAS, L. (2013). “A Componente Policial nas Missões de Manutenção de Paz” in revista *Politeia*: ano I, n.º 2. Coimbra: Almedina.
- EUROPEIA, U. (2010). *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a Um Modelo Europeu de Segurança*. (Em linha). Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc31010513ptc.pdf>. (Consultado em 09 de maio de 2018).
- FEITEIRA, A. (2006). “A Segurança e Defesa: um domínio único?”, in revista *Segurança e Defesa* – n.º 1. Lisboa.
- HARRIS, V., e GOLDSMITH, A. (2009). *International Police Missions as Reverse Capacity Building: Experiences of Australian Police Personnel*. Policing, pp. 50-58.
- MERLINGER, M., e OSTRAUSKAITE, R. (2005). *Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Bosnia*. Alternatives Ed., pp. 297-323.
- OLIVEIRA, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: A emergência do policiamento de proximidade*. Almedina.
- ORGANIZAÇÃO das NAÇÕES UNIDAS (2015). *Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*. N. I.: Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental. (Em linha). Disponível em http://www.instituto-camoos.pt/images/ods_2edicao_web_pages.pdf. (Consultado em 01 de junho de 2018).
- ORGANIZAÇÃO das NAÇÕES UNIDAS (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. N. I.: United Nations Secretariat. (Em linha). Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf. (Consultado em 1 de junho de 2018).
- ORGANIZAÇÃO das NAÇÕES UNIDAS (1948). *Carta das Nações Unidas e Estatutos do Tribunal Internacional de Justiça*. N. I.: Departamento de Informações Públicas de Lake Success.



2.20 • A dimensão externa da segurança interna

SEGURANÇA INTERNA – (DES)CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Bruno Miguel Fena Torres

É FUNÇÃO DO ESTADO PROMOVER o interesse público — a segurança —, principalmente face a condutas consideradas perigosas à vivência quotidiana em sociedade, com o respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, constitucionalmente consagrados na lei. O cidadão percebe este tipo de condutas de forma real ou abstrata em detrimento da dimensão característica da própria segurança — a segurança nacional, a segurança comunitária, a segurança humana, entre outras, de cuja proteção é, igualmente, função do Estado.

É nesta dimensão securitária que os Estados têm sido confrontados com um paradoxo difícil de resolver, onde se tornaram, por um lado, demasiado pequenos para resolver os grandes problemas e, por outro, demasiado grandes para resolver os pequenos (Daniel Bell citado in Giddens, 1992); de onde se depreende que por “demasiado pequenos” assenta na incapacidade de resolução de alguns problemas globais, como o terrorismo, onde é necessária a cooperação policial, e por “demasiado grandes” o afrontar da criminalidade e dos problemas locais.

Neste último paradoxo, temos vindo a assistir a uma tendência para uma descentralização das competências securitárias, porque a segurança não é sinónimo de polícia e forças armadas. O Estado deixa de ser, somente, distribuidor e fornecedor de segurança passando, também, a ser o elemento legislador, fiscalizador e regulador das competências atribuídas às demais entidades, tais como, as polícias municipais e as entidades camarárias e privadas (empresas de segurança privada, de videovigilância, de alarmes, entre outras) que, igualmente, concorrem para a promoção securitária.

Resultado de uma política de fazer frente ao quadro de ameaças e riscos emergentes no domínio da segurança surge a Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna (LSI).

Com esta Lei assistimos a uma vertente mais liberal da segurança interna e afastámo-nos da vertente tradicional de segurança imposta pela primeira versão da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, baseada nas áreas de atuação de manutenção e reposição da ordem pública, de prevenção e repressão criminal e das informações, onde se incluiu a prevenção e reação a acidentes graves ou catástrofes, a defesa do ambiente e a prevenção da saúde pública.

Das características aos atores do Sistema de Segurança Interna

O fim da LSI é o garante da proteção da vida e da integridade física das pessoas e bens, assegurar a paz pública e a defesa da ordem democrática, conforme princípios expostos no n.º 1 do

artigo 1.º da própria lei.

A segurança interna não surge de forma expressa na Lei Fundamental, mas decorre diretamente dos princípios e das disposições constitucionais, nomeadamente dos artigos 3.º (soberania e legalidade), 9.º (tarefas fundamentais do Estado), 27.º (direito à liberdade e à segurança) e, principalmente, do artigo 272.º (Polícia). Conforme estabelece o artigo 1.º, n.º 2 da LSI, rege-se pela Constituição, pelas leis penal e processual penal, pelas leis sobre política cri-

“
Temos vindo a assistir a uma
tendência para uma
descentralização das
competências securitárias.”

cional e também pelas leis orgânicas das forças e serviços de segurança.

De acordo com o n.º 1 do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa, a prossecução da segurança interna constitui um objetivo constitucional atribuído à Polícia na sua tripla vertente de polícia administrativa *strictu sensu*, de polícia de ordem, tranquilidade e segurança públicas e de polícia judiciária, cujo fim é a defesa da “legalidade democrática e a garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos”. Este artigo 272.º e o artigo 27.º são o próprio alicerce dos princípios fundamentais da segurança interna (artigo 2.º da LSI), pois é onde estão vinculadas as funções e as medidas de Polícia. Este é o limite da segurança interna, ou seja, não é o instrumento para um determinado fim ou objetivo e de caráter absoluto.

O sistema policial assenta num modelo centralizado, plural e especializado (Oliveira, 2006), que “concorre para garantir a segurança interna” (artigo 25.º da LSI), onde temos ao nível do Estado central, no Ministério da Administração Interna, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); no Ministério da Justiça, a Polícia Judiciária (PJ); no Ministério da Defesa Nacional, o Sistema de Autoridade Marítima Nacional e a Polícia Marítima (PM); e na dependência do primeiro-ministro, o Sistema de Informações da República Portuguesa, o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED). Ao nível municipal/local, temos as Polícias Municipais que, ao abrigo do n.º 3 do 237.º da Constituição, “cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades

locais”. Outros atores de segurança existem, que não estão contemplados na LSI, mas que igualmente contribuem para o mesmo fim. É o caso da extinta Direção-Geral dos Serviços Prisionais, que deu origem à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, sob a dependência do Ministério da Justiça; a Autoridade Nacional de Proteção Civil e a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, dependentes do ministro da Administração Interna; da Autoridade Nacional de Aviação Civil sob a dependência do Ministério da Economia e Emprego.

Vemos então que a segurança pública é repartida tendo em conta o critério do território e o critério funcional ou de especialidade (Oliveira, 2006), porque temos atores distintos e especializados, onde a “lei fixa o regime das forças e dos serviços de segurança, sendo a organização de cada um deles única para todo o território nacional” (artigo 2.º, n.º 3, da LSI).

O sistema policial caracterizado na LSI não faz qualquer distinção entre forças e serviços de segurança, porque todos contribuem para a *governance* de segurança (Oliveira, 2006), cabendo ao secretário-geral do Sistema de Segurança Interna, assistido pelo Gabinete Coordenador de Segurança (do qual fazem parte as Autoridades de Polícia Criminal das respetivas forças e serviços de segurança), as competências de cooperação entre todas as Polícias, em matéria de informações ou inteligência, cujo dever se extrai do n.º 2 do artigo 6.º da LSI.

Das competências da GNR e da PSP na segurança interna

A GNR e a PSP são polícias civis administrativas e de ordem pública, com caráter geral, ao contrário da PJ, da PM, da ASAE, da Polícia Municipal e do SEF, que detêm um caráter especial, com a respetiva especificidade e reserva das suas áreas de atuação.

A Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR), Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, caracteriza a GNR como uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotado de autonomia administrativa (artigo 1.º da LOGNR).

Desde a sua criação (pelo decreto de 3 de maio de 1911), foram muitas as mudanças na orgânica da GNR, tornando-se numa instituição vasta e multifacetada, acompanhando uma sociedade que se tornou cada vez mais complexa e onde surgem sempre novas necessidades.

Sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, a GNR tem as suas missões elencadas no artigo 3.º da LOGNR, que

foi a condicionante para, a partir do início de 2009, com a aprovação da sua lei orgânica e da subsequente legislação regulamentar, reorganizar a sua estrutura orgânica. Articula-se entre unidades especializadas, de representação e de intervenção – unidade de controlo costeiro, unidade de ação fiscal, unidade de segurança e honras de Estado, unidade nacional de trânsito, unidade de intervenção, uma escola da guarda e comandos territoriais.

A PSP é uma força de segurança uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa, conforme artigo 1.º da Lei n.º 53/2008 de 31 de agosto – a Lei Orgânica da PSP (LOPSP). Articula-se entre a Unidade Especial de Polícia e Comandos Territoriais de Polícia – Comandos Regionais, Comandos Metropolitanos e Comandos Distritais).

Extrai-se do artigo 1.º das respetivas leis orgânicas que a GNR e a PSP têm a mesma missão – assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos nos termos da Constituição e da lei, porém a LOGNR acrescenta ainda que a sua missão é desenvolvida no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção e que também é a sua missão colaborar na política de defesa nacional. Atendendo ao critério funcional ou de especialidade relacionado com a reserva de competência e respetivas áreas específicas ou reservadas de atuação, facilmente se prevê que é ténue o campo de atuação de cada força ou serviço de segurança indicado na LSI.

Indicador de uma linha orientadora confusa deste critério, temos assistido, nos últimos anos, a uma reforma do sistema de segurança interna, com múltiplas alterações nos diversos atores materiais de segurança pública onde, a par da reforma do sistema de informações, do sistema de investigação criminal e do sistema de proteção civil, está a racionalização das estruturas da GNR e da PSP e consequente alteração das suas leis orgânicas internas e dos estatutos do pessoal.

A data de publicação das leis orgânicas permitiu que a da GNR, publicada dois meses mais tarde do que a da PSP, ocupasse os “espaços” deixados por esta e pelas demais.

Extrai-se do artigo 3.º das leis orgânicas da GNR e da PSP que ambas possuem atribuições idênticas, com exceção de a GNR possuir ainda a competência para participação na fiscalização do uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas, que são uma competência “específica” da PSP.

Também âmbito de proteção civil, cuja competência é da Comissão Nacional de Proteção Civil, a GNR possui uma atribuição neste campo, através da criação do Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro.

No campo de polícia criminal, a par da PJ, também a PSP e a GNR têm competências genéricas. Mas a GNR ainda possui atribuições nos crimes tributários [alínea d) do n.º 2, artigo 3.º, da LOGNR], que são uma das competências de in-

vestigação específicas da PJ [artigo 7.º, n.º 4, a), da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização de Investigação Criminal]. É notório que “a PSP tende a ser uma polícia das pessoas e das atividades, em contraste com a GNR, que tende a dedicar-se ao território e às coisas” (Guerra, 2017, p. 74). Em tempo de paz, a GNR, organicamente, depende diretamente do ministro da Administração Interna, e em tempo de guerra do ministro da Defesa Nacional, tal como a PSP. Contudo, mais modestamente e de forma coerente, a PSP só depende da Defesa Nacional no estado de sítio e de emergência. Certamente que a forma como a dupla dependência da GNR está redigida na lei teve o seu propósito, pois foi a medida encontrada para demonstrar a necessidade da sua existência e constituir-se como um corpo especial de tropas [e de reserva], tal como a mesma é definida pelo próprio diploma. Desta forma, a GNR, com base na LSI e na própria lei orgânica, inscreve-se como uma polícia civil, de segurança uniformizada e armada ao lado da PSP, e como um corpo militar, em paralelo com as forças armadas, vincando o seu cariz militar. A descentralização do mesmo tipo de competências e de tarefas pelas diversas forças e serviços de segurança tem certamente implicações na forma de organização de atuação do Estado, principalmente relacionados com a racionalização de recursos humanos, materiais e de verbas atribuídas a cada ator de segurança. Isto revela que, a nível das políticas públicas de segurança, não houve uma visão partilhada com a estruturação do sistema de segurança interna, nem com o papel de cada força e serviço de segurança nas mais diversas situações (Gomes, 2010). ■

Referências

- Almeida, Maria Cândida Guimarães Pinto de (2005), *A Ação Penal Catafula da Segurança Interna?*, I Colóquio de Segurança Interna. ISCPSP: Almedina.
- Canas, Vitalino, Texto escrito correspondente à conferência proferida na Universidade Autónoma de Lisboa, em 3 de novembro de 2004, inserida no colóquio “O Terrorismo Global e os Novos Desafios à Segurança Interna”.
- Fernandes, Luís Fiães (2005), *As Novas Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito «Segurança»*. In Valente, Manuel Monteiro Guedes (coord.) – I Colóquio de Segurança Interna, Coimbra: Almedina.
- Fernandes, Luís Fiães e Valente, Manuel Guedes (2005), *Segurança Interna, Reflexões e Legislação*. Coimbra: Almedina.
- Giddens, Anthony (1992), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta.
- Gomes, Paulo Jorge Valente (2010), *A Reforma do Sistema de Segurança Interna: o Caso Português*. In *Revista Portuguesa de Ciência Política* (0). Lisboa: Observatório Político.
- Guerra, Luís Filipe Jorge de Almeida. (2017), *As Polícias Municipais e a Municipalização da Segurança. Tendências, Caminhos e destinos* (Trabalho de investigação de conclusão do 4.º Curso de Direção e Estratégia Policial). ISCPSP.
- Matos, Hermínio Joaquim (2016), *Terrorismo e Contraterrorismo. Sistemas de Segurança Interna*. Lisboa: Caleidoscópio.
- Oliveira, José Ferreira (2006), *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento*, Almedina.
- Pereira, Manuel (1990), *Política de Segurança Interna*, Comunicação proferida aos Cursos de Defesa Nacional de Lisboa e Porto em 19 de maio.
- Pereira, Rui (2005), *Informações e Investigação Criminal*, I Colóquio de Segurança Interna, ISCPSP: Almedina.



2.21 • A dimensão externa da segurança interna

COMBATENTES ESTRANGEIROS EUROPEUS

Marina Soares

NOS ÚLTIMOS ANOS, MUITOS têm sido os países europeus confrontados com o facto de cidadãos seus nacionais ou residentes terem viajado ou tentarem viajar para territórios de conflito no estrangeiro, nomeadamente para a Síria e para o Iraque, com o objetivo de aí se juntarem a grupos com agendas *jihadistas* como o Estado Islâmico.

Embora este fenómeno dos combatentes estrangeiros europeus não seja novo – existindo diversos exemplos de grupos e indivíduos que, no passado, por diversas razões e diferentes ideologias de fundo, se juntaram a conflitos violentos no estrangeiro (Bakker *et al.*, 2013) –, a verdade é que nunca como na Síria este havia atingido uma tamanha escala (Tomé, 2015), o que tem provocado uma forte onda de preocupação com as eventuais repercussões que daí podem advir.

De facto, desde 2011 e, de forma mais marcante, a partir de junho de 2014 (data em que foi proclamado um califado pelo autodenominado Estado Islâmico), a Síria e o Iraque passaram a atrair *jihadistas* de todo o mundo, designadamente da Europa, estimando-se que, em 2016, seriam já mais de 5000 cidadãos europeus (Europol, 2016a), provenientes de pelo menos vinte países, incluindo França, Reino Unido, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Itália, Grécia, Dinamarca, Suécia, Eslováquia, República Checa, Irlanda, Bulgária, Lituânia, Bósnia-Herzegovina, Albânia, Macedónia, Espanha e também Portugal (Tomé, 2015). Naturalmente, o problema não assume a mesma dimensão em todos estes países, havendo alguns que se destacam pela grande proporção de cidadãos nacionais que viajaram para a Síria, nomeadamente Bélgica, França, Alemanha e Reino Unido, de onde provêm aproximadamente três quartos dos combatentes estrangeiros europeus (Europol, 2016a).

Quem são?

A partir de uma perspetiva geral, podemos dizer que estes combatentes estrangeiros europeus têm entre dezoito e vinte e nove anos, embora existam muitos casos de jovens com cerca de quinze anos, bem como de pessoas na casa dos trinta. A maioria é do sexo masculino, consoante-se, no entanto, a presença de algumas mulheres que se juntam aos amigos ou maridos, sendo poucas as que viajam isoladamente. No que toca às suas motivações, são essencialmente movidos por fatores pessoais, em detrimento de fatores de carácter religioso ou ideológico (Coolsaet, 2016; Europol, 2016b; Neumann, 2016). Embora existam casos de convertidos (cerca de 15%), uma grande parte

destes indivíduos pertence à segunda ou terceira geração de imigrantes muçulmanos, tendo crescido no seio de famílias que professam essa mesma religião (Neumann, 2016).

Para além disso, podemos identificar, essencialmente, duas categorias de combatentes estrangeiros europeus presentes na Síria. A primeira é composta por jovens pertencentes a grupos formados a partir de redes de amigos e colegas de bairro, fortemente ligados ao consumo de drogas, prática de pequenos delitos e violência de rua. Em consequência, um número considerável dos indivíduos que aqui se enquadram apresentam um passado ligado à prática de crimes, sendo já conhecidos das forças e serviços de segurança. O mesmo não se verifica no que toca aos da segunda categoria, que não apresentavam qualquer sinal de comportamento desviante ou característica visível que fizesse antecipar este tipo de trajetória. No entanto, após uma análise posterior mais atenta, é per-

“
A participação da PSP nestes contextos reafirma a importância do vetor de segurança interna na dimensão externa da segurança interna.”

cetível o facto de muitos deles partilharem de uma ausência de perspetivas de futuro, problemas de carácter pessoal, sentimentos de exclusão e alienação social, assim como problemas de identidade (Coolsaet, 2016).

Em ambos os casos, para estes combatentes estrangeiros europeus, a ida para territórios de conflito representa *a aventura das suas vidas, uma fuga, um novo começo e – ao mesmo tempo – uma resposta para as corrosivas questões de identidade, significado e autoestima* (Neumann, 2016, p. 93). Mas, mais do que refletir sobre os fatores e dinâmicas que contribuem para a radicalização destes indivíduos e, consequentemente, para enveredarem por este caminho, pretendemos aqui analisar as potenciais ameaças que representam para a segurança do seu país de origem.

Que ameaças estão associadas ao seu regresso?

O fenómeno dos combatentes estrangeiros europeus, que durante o período de 2014 a 2015 atingiu o seu auge e afetou, em maior ou menor escala, todos os Estados-membros da União

Europeia, tem registado, mais recentemente, um decréscimo significativo (Europol, 2016a), muito em consequência do progressivo enfraquecimento e perda de território pelo Estado Islâmico na Síria e no Iraque.

Isto não significa, no entanto, que este problema deva agora ser encarado com maior leviandade, dado que as preocupações subjacentes estão, essencialmente, ligadas ao aumento da taxa de retorno destes indivíduos, que se recia virem a representar uma ameaça securitária para os seus países de origem, ao darem aí continuidade às suas atividades ligadas ao terrorismo. Esta preocupação foi expressa, nomeadamente, pelas autoridades portuguesas, no Relatório Anual de Segurança Interna (IASI) de 2017, onde se menciona que “*O regresso à Europa dos combatentes estrangeiros que se encontram na Síria e no Iraque afigura-se a principal ameaça à segurança europeia*” (Sistema de Segurança Interna, 2017, p. 71).

Não obstante, não devemos assumir automaticamente que todos os combatentes estrangeiros europeus representam, efetivamente, uma ameaça para os seus países de origem, em particular, e para a Europa, em geral. Isto porque existem várias trajetórias possíveis para estes indivíduos, sendo que estas se dividem em três grandes grupos: 1) morte; 2) permanência no local; 3) abandono do local (Reed *et al.*, 2015). Estes dois últimos albergam diferentes ramificações que merecem a nossa particular atenção.

Relativamente àqueles que decidem permanecer na Síria e no Iraque e continuar ligados ao grupo terrorista ao qual se juntaram (nomeadamente, ao Estado Islâmico), há vários percursos possíveis, como sendo: assumir um papel de primeira linha no conflito, como combatente; ter um papel de suporte às atividades terroristas do grupo, no local; ou prestar apoio a atividades de carácter terrorista dirigidas ao seu país de origem ou a um país terceiro. No que toca a este último aspeto, é de notar que estes combatentes estrangeiros europeus podem ser utilizados para estabelecer ligações com redes extremistas presentes nos seus países de origem, assim como para fornecer informações sobre potenciais alvos. Para além disso, possuem conhecimentos ao nível das línguas faladas nos países ocidentais, assim como capacidades técnicas (por exemplo, em Tecnologias de Informação) que podem ser úteis para fins de propaganda ideológica no exterior (Reed *et al.*, 2015).

Mas nem todos os que decidem permanecer na Síria e no Iraque continuam ligados ao grupo terrorista que inicialmente apoiavam. Alguns abandonam esse grupo e filiam-se noutra; en-

RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA INTERNA 2017

“...a permanência de um grupo de indivíduos com nacionalidade portuguesa na região de conflito sírio-iraquiana associada ao GEI e ocupando lugares destacados na estrutura hierárquica da organização, mantém-se como um fator de preocupação acrescida, sobretudo em caso do potencial regresso a Portugal ou a qualquer outro país europeu.

O regresso à Europa dos combatentes estrangeiros que se encontram na Síria e no Iraque afigura-se a principal ameaça à segurança europeia.” (Sistema de Segurança Interna, 2017, p. 71).

quanto outros optam por passar a assumir um papel não violento no conflito, prestando ajuda humanitária, ou simplesmente ambicionando uma integração pacífica na sociedade síria. Esta tentativa de integração é especialmente relevante para os combatentes estrangeiros europeus desapontados e desiludidos, que desejam manter-se afastados de atividades terroristas, mas para quem regressar ao seu país de origem não é uma opção, dado o risco de serem detidos (Reed *et al.*, 2015).

Mas aqueles que estão no centro das preocupações dos Estados ocidentais são os que decidem retornar ao país de origem ou deslocar-se para outro país ocidental. Aqui, interessa-nos perceber quais são as diversas vias que estes combatentes estrangeiros europeus retornados podem seguir e que ameaças daí advêm.

Por oposição aos medos expressos pelos governos europeus, muitos dos retornados estão longe de representar uma ameaça para a segurança interna do país onde se fixam, desde logo pelo facto de regressarem desiludidos com a experiência que tiveram no território de conflito, rejeitando agora as visões *jihadistas* que os fizeram abandonar o seu país no passado (Neumann, 2016; Reed *et al.*, 2015). Assim, ao invés de promoverem a *jihad*, muitos destes indivíduos podem tornar-se contra-ativistas do movimento *jihadista* que conduziu e continua a conduzir vários jovens ocidentais aos campos de batalha na Síria e no Iraque, podendo desempenhar um papel fundamental nos esforços de contraradicalização e dissuasão de potenciais combatentes estrangeiros (Barret, 2014; Reed *et al.*, 2015).

Ao contrário destes últimos, outros retornados continuam a ser militantes defensores da causa, embora o façam recorrendo a meios não violentos. Apesar de estes não representarem uma ameaça direta à segurança, não devem deixar de ser vistos com preocupação, dada a sua capacidade de contribuir para a criação ou densificação de um ambiente propício à radicalização de outros indivíduos (Reed *et al.*, 2015).

No entanto, ainda que esta variedade de percursos possíveis nos consciencialize para o facto de a maioria dos combatentes estrangeiros europeus que regressam ao país de origem não ser suscetível de se envolver em atividades terroristas, vários têm sido os episódios que nos têm alertado para a realidade desta ameaça: desde o atentado de maio de 2014 no Museu Judaico, em Bruxelas, ao tiroteio com a polícia, em janeiro de 2015, na cidade belga de Verviers e, em maio, na cidade de Oberursel, Alemanha (Neumann, 2016). Para além destes ataques

consumados, desde os finais de 2013 que as autoridades europeias têm prevenido vários atentados planeados por células das quais faziam parte combatentes estrangeiros que haviam regressado da Síria (Kennedy, 2015). Indo ao encontro destes acontecimentos, estima-se que aproximadamente 10% se tornarão numa ameaça securitária, após regressarem ao seu país de origem (Hegghammer apud Dore, 2014), sendo que estes, por comparação com os terroristas sem experiência no estrangeiro, são especialmente perigosos, uma vez que têm uma “maior motivação, ligações a uma rede terrorista e aprenderam a sua ‘profissão’ através do grupo terrorista mais brutal de todos os tempos” (Neumann, 2016, p. 109).

Não obstante, devemos referir que o planeamento de ataques terroristas não é a única forma através da qual estes indivíduos constituem uma ameaça à segurança interna de qualquer país europeu, uma vez que têm também as condições necessárias para funcionar como radicalizadores e recrutadores de outros indivíduos.

Uma outra possível via para estes combatentes estrangeiros retornados é o envolvimento em atividades terroristas num terceiro país – com os EUA –, usando o seu país de origem como base. Aqui, a preocupação prende-se sobretudo com o facto de, tratando-se de cidadãos europeus, não serem colocados fortes entraves à entrada nos EUA. Evidentemente, a questão não se coloca no caso de extremistas sinalizados, mas sim se estivermos a falar de indivíduos que conseguiram regressar da Síria e do Iraque sem serem detetados pelas autoridades (Reed *et al.*, 2015).

Na realidade, embora não possamos considerar que a progressão de combatente estrangeiro para terrorista no seu país de origem seja inevitável, a dificuldade encontra-se em distinguir aqueles que têm uma grande probabilidade de nisso se tornarem, daqueles que irão seguir outros caminhos, nomeadamente a integração pacífica. Deste modo, o ideal será preceder a uma avaliação do risco individual, de forma a identificar os retornados que apresentam sinais de poderem dar continuidade às suas atividades de carácter terrorista, assim como detetar aqueles que poderão ser reintegrados na sociedade.

Todo este trabalho de monitorização requer, evidentemente, muitos recursos e uma abordagem integrada que envolva vários tipos de atores (desde os serviços e forças de segurança, aos atores de primeira linha, como professores, assistentes sociais e psicólogos), assim como diversas políticas e medidas. Paralelamente, se pretendemos lidar efetivamente com o fenóme-

no dos combatentes estrangeiros, deveremos também pensar em medidas, a longo prazo, ao nível da prevenção da radicalização. ■

Referências

- Bakker, E., Paulussen, C. & Entenmann, E. (2013). “Dealing with european foreign fighters in Syria: Governance challenges & legal implications.” International Center for Counter-Terrorism – The Hague.
- Barret, R. (2014). “Foreign fighters in Syria.” *The Soufan Group*, disponível em <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf>.
- Coolsaet, R. (2016). “Facing the fourth foreign fighters wave: what drives europeans to Syria, and to Islamic State? Insights from the Belgian case.” Egmont – Royal Institute for International Relations.
- Dore, G. (2014). “The Islamic State: A security threat at Europe’s doorstep.” *The American Interest*. Disponível em <http://www.the-american-interest.com/2014/12/15/a-security-threat-at-europes-doorstep/>.
- Europol. (2016a). “Te-Sat 2016.” *European Union terrorism situation and trend report 2016*. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>.
- Europol. (2016b). “Changes in modus operandi of Islamic State (IS) revisited.” Disponível em <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-revisited>.
- Kennedy, I. (2015). “Homeward bound: The european union’s freedom of movement in an age of transnational terrorism.” *Georgetown Journal of International Law*, 47 (1), pp. 279-316.
- Neumann, P. (2016). “Radicalized: New jihadists and the threat to the West”. I. B. Tauris: Londres.
- Reed, A., van Zuijdewijn, R. & Bakker, E. (2015). “Pathways of foreign fighters: Policy options and their (un)intended consequences.” International Centre for Counter-Terrorism – The Hague.
- Sistema de Segurança Interna (2017). “Relatório Anual de Segurança Interna 2017.” Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d7743-7d45-40f3-8cf2-e4486003af6>
- Tomé, L. (2015). Prefácio. In H. Franco & R. Moleiro (2015). *Os jihadistas portugueses: A história de quem luta no Estado Islâmico* (pp. 11-15). Alfragide: Editora Lua de Papel.



2.22 • A dimensão externa da segurança interna

O CÃO NO CONTRATERRORISMO

Nuno Paixão

O TERRORISMO FAZ HOJE parte das nossas vidas. O 11 de Setembro serviu como catalisador para inúmeros estudos científicos sobre terrorismo, radicalização e contraterrorismo. A definição de terrorismo é amplamente discutida e sai do âmbito deste artigo, mas podemos definir contraterrorismo como os meios, incluindo práticas, políticas, técnicas e estratégias, utilizados com o objetivo de confrontar e evitar o terrorismo, bem como prevenir o extremismo violento e combater o processo de radicalização (Hearn & Laiq, 2010).

Contraterrorismo

Têm sido possível verificar que os termos contraterrorismo e antiterrorismo têm sido utilizados de forma indiscriminada. Apesar de Sousa Lara rejeitar a pertinência académica de separar o antiterrorismo (preventivo) do contraterrorismo (profilático), esta separação faz sentido em termos operacionais, pois trata-se de acções e reacções de índole e de natureza muito diversa (Lara, 2011).

O antiterrorismo inclui objectivos específicos para proteger o território de um ataque: a protecção de pessoas, de bens e de alvos potenciais. Isto é, identificar e proteger as vulnerabilidades. O contraterrorismo diz respeito a operações ofensivas, militares e policiais, contra organizações terroristas, redes de indivíduos, ao nível doméstico e externo, podendo integrar medidas diplomáticas, económicas e sociais, para diminuir o potencial da ameaça. Inclui acções militares, policiais, inteligência e combate ao financiamento. O antiterrorismo é passivo, baseando-se na avaliação do risco e dos seus custos. O contraterrorismo é proactivo, perseguindo e atacando as organizações terroristas e as redes, através das polícias, militares e serviços de inteligência, entre outros (Mockaitis, 2007).

Por uma questão de método e concordância, vamos usar os conceitos referidos por Manuel em 2015:

- Antiterrorismo – conjunto de métodos e medidas passivas de protecção, segurança e intervenção, visando reduzir as vulnerabilidades perante a ameaça terrorista.
- Contraterrorismo – componente proactiva e de natureza ofensiva, integra as medidas activas contra o terrorismo, designadamente acções preventivas e acções prévias, bem como outro género de medidas complementares (económicas, diplomáticas, políticas).
- Gestão das consequências – medidas e acções para responder a um incidente ou uma acção terrorista de forma a mitigar as suas consequências.

(Manuel, 2015)

Estratégias de combate ao terrorismo

Mais tarde, e enquadrada pelo “papel da UE no mundo” (Conselho da União Europeia, 2005), é aprovada a Estratégia Antiterrorista da UE41, enquanto Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Esta assenta em quatro pilares: prevenir, proteger, perseguir e responder.

Representa um compromisso estratégico da UE em “combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça” (Conselho da União Europeia, 2005). “Nas formas de criminalidade mais grave, não há legislação nacional que não tenha antecedentes em legislação/convenções e/ou tratados internacionais” (Negrão, 2016, p. 19), pelo que a nova realidade estratégica internacional pós-11 de Setembro de 2001 e a evolução da resposta ao terrorismo registada no âmbito da UE foram factores que influenciaram o posicionamento político e estratégico de Portugal, assim como o conteúdo de alguns documentos legislativos que directamente enquadraram a resposta nacional.

“
Quanto maior o índice de radicalização islâmica de um indivíduo, maior vai ser o antagonismo do mesmo aos cães em geral.
 ”

O enquadramento legislativo nacional em matéria de combate ao terrorismo culminou com a aprovação da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), que assume particular importância enquanto instrumento primordial da luta contra o fenómeno terrorista, representando um “compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade directa e indirecta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo” (Presidência do Conselho de Ministros, 2015). Esta estratégia deriva da Estratégia Antiterrorista da UE e estabelece cinco objectivos estratégicos (ao invés de quatro): detectar, prevenir, proteger, perseguir e responder.

De uma forma geral, podemos concordar que: “Parece, no entanto, evidente que o terrorismo se combate também, juridicamente, através da cooperação em domínios político-institucionais

ou económico-financeiros e em áreas como a judiciária, a militar, a de polícia, a de segurança interna, a de combate ao tráfico de estupefacientes e de armas, e a da criminalidade conexa e organizada” (Fontes, 2011, p. 14).

Pilares da Estratégia Nacional

de Combate ao Terrorismo e o Cão

Há alguns milénios, o cão passou a viver conosco, sendo hoje em dia um elemento da nossa sociedade, para o bem e para o mal. Acompanha-nos nos momentos de lazer, faz-nos companhia, zela pela nossa saúde e, sem dúvida, participa activamente na nossa segurança. Sendo assim, é natural que o cão se junte a nós no combate ao terrorismo, participando nas acções de contraterrorismo. Quando fazemos a devida análise das capacidades do cão e da sua relação com o Homem e com as forças de segurança em concreto, podemos estabelecer uma correlação entre o seu uso e as táticas de contraterrorismo devidamente inseridas nos pilares da ENCT.

O pilar detectar visa a identificação precoce de potenciais ameaças terroristas, através da recolha, tratamento e análise de dados e informações, bem como a sua disponibilização recíproca entre entidades nacionais e internacionais responsáveis neste domínio, permitindo antecipar o conhecimento e avaliar ofensivas em preparação. Apesar de não parecer óbvio, o cão pode auxiliar na medida em que os serviços de informações o podem usar, tal como muitos serviços internacionais o fazem, para detectar sistemas de armazenamento digital, tais como *pen drives*, DVD, computadores ou *tablets* que possam conter informação escondida.

ESPECIALIDADES DE CÃO PASSÍVEIS DE SER USADAS NA ENCT

- Cães de detecção de material electrónico e armazenamento digital
- Cães de companhia e sua distribuição geográfica
- Cães de detecção de explosivos, armas e estupefacientes
- Cães de detecção de papel-moeda e de espécies animais exóticas e seus derivados
- Cães de detecção de componentes químicos e biológicos de armas NQBR
- Cães de discriminação de odores e investigação criminal
- Cães de intervenção em operações táticas e uso da força
- Cães de actuação *robot*, vigilância e penetração
- Cães de busca e salvamento em desastres
- Cães de terapia emocional

O CÃO COMO MEIO DE SEGURANÇA

Os animais, e os cães em concreto, fazem parte da nossa sociedade e do nosso dia-a-dia. Ajudam a humanidade, em paz, na guerra e na manutenção da segurança. Para o bem e para o mal, eles estão do nosso lado e graças às suas capacidades físicas, fisiológicas e mentais podem ser uma ajuda fundamental para manter a segurança interna de um qualquer país. O uso do cão na segurança deve ser analisado e estudado de uma forma muito mais abrangente, que terá de passar também pelo estudo sociológico de como o cão pode ser visto por determinada sociedade ou religião e com base nessas informações poderemos ter acesso a inteligência concreta. Assim, o desenvolvimento da ciência do cão de trabalho leva-nos a perceber o potencial de uso do cão, em concreto no contraterrorismo e como este pode ser usado nas estratégias de combate ao terrorismo, concretamente na estratégia nacional de combate ao terrorismo, sendo possível recorrer ao uso do cão em todos os seus pilares de actuação.

Certos trabalhos de investigação sobre radicalização têm vindo a demonstrar que há um padrão na conduta dos indivíduos em relação aos cães. Quanto maior o índice de radicalização islâmica de um indivíduo, maior vai ser o antagonismo do mesmo aos cães em geral, havendo uma relação inversamente proporcional ao índice de radicalização de um determinado bairro em cidades europeias e o número de cães desse mesmo bairro. Para se conseguir tirar o máximo partido deste facto é fundamental aprofundar os estudos sobre a relação do Islão, mais tradicional com o cão. Também vários estudos recentes, baseados no facto de haver uma relação muito estreita entre violência doméstica e maus tratos a animais, bem como uma relação muito estreita entre violência doméstica e actores isolados de terrorismo, têm vindo a estabelecer uma relação entre os maus tratos a animais e os actores isolados de terrorismo. Neste mesmo tipo de actores foi determinada uma característica comportamental transversal, em que antes de um ataque podem apresentar um comportamento de agressividade e/ou violência desenquadrado e essa violência pode ser demonstrada através do crime de abuso ou maus tratos a animais. Certos tipos de terrorismo em relação aos cães têm sido categorizados. Como já mencionámos, o terrorismo radical de matriz islâmica antagoniza o cão e por exemplo o terrorismo de inspiração de extrema-direita, geralmente, está associado às lutas de cães.

No âmbito do pilar prevenir, que diz respeito ao conhecimento e identificação das causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de actos terroristas, permitindo a adopção de medidas que deneguem o seu surgimento e desenvolvimento, temos a possibilidade de usar o cão em vários níveis. Sabemos que muitos dos processos de radicalização podem iniciar-se nos estabelecimentos prisionais. Nos Estados Unidos da América (EUA), e noutros países, existem os de-

nominados programas, em que os reclusos têm programas de interacção com cães, participam no seu tratamento diário e treino dos mesmos, tendo-se verificado que os índices de violência e radicalização diminuem drasticamente. A devida integração do indivíduo na sociedade também passa pela partilha da sociedade com os animais que desta fazem parte. Quando se estuda a investigação criminal de crimes contra animais, apercebemo-nos da importância de combater os chamados “pequenos crimes” antes do escalonamento para crimes mais graves e organizados, um pouco no seguimento da teoria das “janelas quebradas”. Sociedades e indivíduos mais conscientes dos direitos dos animais e dos seus cuidados têm menor apetência para actos violentos.

O pilar proteger implica diminuir vulnerabilidades e fortalecer alvos prioritários, aumentando a segurança das pessoas. Assim, podemos utilizar cães de patrulha e uso da força nos perímetros e controlo de acessos a infra-estruturas críticas. Ainda há pouco tempo, após o ataque de um actor solitário de terrorismo ao edifício do Parlamento britânico, as forças de segurança emitiram um comunicado afirmando que iriam intensificar o uso de cães na protecção do mesmo. A presença física de um cão devidamente formado inibe as acções delinquentes e pode mesmo inibir um ataque iminente. Além da capacidade física e das competências inerentes ao cão, o efeito psicológico da sua presença é muito forte e inibe atentados. A segurança aeroportuária e de outros meios de transporte, através do uso de cães de detecção de explosivos e armas ou de outros contrabandos, afirma-se como essencial para diminuir vulnerabilidades. O pilar perseguir tem como objectivo o desmantelamento e neutralização das iniciativas terroristas. Durante o planeamento de um atentado, o cão pode ter intervenção na detecção de matérias explosivas, armas ou componentes químicos e/ou biológicos que possam ser usados para um atentado terrorista com armas desta natureza. Sabemos também que há uma percentagem muito elevada de financiamento ao terrorismo advinda do comércio de contrafactos, quer de CD e DVD como de outros equipamentos electrónicos. Na detecção desses equipamentos, o cão é uma mais-valia para a rápida e eficaz contenção. O financiamento advindo do tráfico de animais de espécies protegidas, ovos e outros derivados, também é muito importante. Mais uma vez, o cão torna-se uma peça fundamental para a detecção desses produtos ilegais e todo o seu trajecto. Também na busca de elementos electrónicos, como computadores e sistemas de armazenamento digital, que possam estar ocultados, o cão torna-se uma ferramenta fundamental para a sua rápida detecção em espaços grandes e amplos.

O pilar responder compreende a gestão operacional dos meios de reacção a ocorrências terroristas, através da qual se pretende limitar consequências aos níveis de infra-estruturas e humano. Este pilar abrange também a assis-

tência às vítimas e testemunhas posteriores. O uso do cão nas operações especiais, incidentes tático-policiais e incidentes com bombas e explosivos é de uma extrema vantagem e eficácia. O cão pode ser usado para detectar e sujeitar o indivíduo que está a cometer o ilícito, pode ser usado como sistema de vigilância, através dos chamados “cães-robot” em que um cão, cumprindo ordens via rádio, se vai deslocando em determinado ambiente ou local e, transportando uma câmara, vai permitindo a visualização e audição do que se vai passando e informando o posto de comando. Na própria investigação criminal do incidente podem ser usados cães de discriminação de odores. É feita a recolha de impressões odoríficas da cena do crime, que são identificadas por cães especialistas em por exemplo vestígios biológicos, como sangue ou mesmo odor corporal do suspeito e posteriormente estas impressões odorológicas podem ser comparadas com uma linha de odores para que um cão especialista possa fazer a correlação entre os dois odores, permitindo assim uma melhor e mais direccionada busca de provas. Também é evidente a vantagem do uso de cães de busca e salvamento no pós-atentado, para se encontrar rapidamente vítimas que possam estar soterradas em escombros. Finalmente, é possível utilizar os cães de terapia emocional, para ajudar a recuperar vítimas e testemunhas que tenham sofrido alterações e traumas emocionais graves. ■

Referências

- Prata, Bruno Rafael Ramos (2016), *Combate ao terrorismo em Portugal: Da estratégia à cooperação no quadro das Forças e Serviços de Segurança*. Lisboa: Academia Militar.
- Conselho da União Europeia. (2005). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia. Documento 14469/4/05 de 30 de Novembro*. Bruxelas: União Europeia.
- Fontes, J. (2011). *A Arte da Paz*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Lara, A. S. (2011). *Subversão e Guerra Fria*. Lisboa: ISCSP.
- Manuel, P. J. (2015). *A Luta contra o Terrorismo em Portugal (Modelo no período 1974-2011)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Matos, H. J. (2016). *Terrorismo & Contraterrorismo: Sistemas de Segurança Interna*. Lisboa: Caleidoscópio.
- Negrão, F. (Março de 2016). *Abordagem ao terrorismo: o enquadramento legal Português*. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, nº 4 – Terrorismo: o desafio à segurança interna no séc. XXI, pp. 19-21.
- Presidência do Conselho de Ministros (2015). *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo – Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de Fevereiro*. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 26.



2.23 • A dimensão externa da segurança interna

CIBERSEGURANÇA, LITERACIA E RESILIÊNCIA DIGITAL DOS IDOSOS

Nuno Poiares

QUANDO O SOCIOLOGO espanhol Castells (2003) definiu a internet como o tecido das nossas vidas estava a *prever* que, um dia, a hierarquia das necessidades humanas de Maslow (1943) ia ser *redesenhada* com uma base piramidal assente nas prioridades de bateria e *wi-fi*. O ciberespaço apresenta oportunidades mas encerra em si mesmo ameaças e riscos. Nessa dimensão, o ser humano projeta as suas diversas facetas, materializando uma relação espacial bidimensional: uma sociedade física e uma segunda realidade onde parte dos seus utilizadores alimenta uma *second life*, espelhando aquilo que são os seus sonhos, mas também as suas frustrações sociais, profissionais e emocionais. Não é possível, por isso, conceber o ciberespaço *immune* a realidades como a difamação, o *bullying*, o *stalking*, a burla, ataques a sistemas, a divulgação de material pornográfico, pedofilia, violação de propriedade intelectual, entre outros comportamentos desviantes.

O crime convive com o Homem desde que este existe e suscita no seu espírito uma profunda inquietação. Na linha de pensamento de Agra (Kuhn e Agra, 2010) quem, desde o político ao cidadão comum, não traz à flor da sua palavra a preocupação com o crime? O crime também faz parte do tecido da nossa sociedade. A geografia do medo ultrapassou os limites das zonas urbanas sensíveis, das ruas, dos portões das escolas e estendeu-se ao interior dos lares, das instituições e das empresas. A incerteza e o risco são fatores latentes e a ciberinsegurança é potenciada quanto menos esclarecidos forem os operadores no ciberespaço.

Acresce que a sociedade ocidental tem vindo a assistir a uma reestruturação das dinâmicas familiares: conjugalidade mais tardia, aumento da taxa de divórcio, diminuição da natalidade e um crescendo de pessoas que vivem sozinhas. De acordo com os dados dos Censos (2011), as pessoas que moram sozinhas em Portugal representam 21,4% do total de agregados domésticos, uma percentagem que é quase o dobro do que se verificava em 1991 (13,8%)¹. Surgem também abordagens mais *ousadas* a problemas antigos, como a igualdade de género, o movimento LGBTI, o estatuto jurídico dos animais e, inclusive, um tema mais recente como a inteligência artificial e a atribuição de personalidade jurídica a autómatos², realidade que importa encarar com seriedade quando sabemos que, na China International Big Data Industry Expo, ocorrida de 26 a 29 de maio de 2018, em Guiyang, China, a imagem de marca do evento foi um autómato, à semelhança do que sucedeu na Lisbon Web Summit (2017).

Por outro lado, no dia 8 de maio de 2018 realizou-se um debate sobre resiliência digital de um Estado democrático, integrado nas Conferências de Lisboa da Assembleia Parlamentar da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Aí desenvolveu-se uma reflexão sobre a segurança do ciberespaço como um dos pilares de uma estratégia nacional, a internet como palco de disputa global pelo conhecimento e pelo poder, a aproximação de um *cyberarmageddon*, a ideia de que *the history of wars is a history of technological breakthroughs* (Robert J. Shiller); que vivemos numa *knowledge intensive society* e que todas as guerras do futuro vão começar por ciber-guerras. Foi ainda defendido que os antagonismos geopolíticos foram transferidos para o ciberespaço, que um ciberespaço mais resiliente significa uma democracia mais resiliente, que as *fake news* contribuem para a desinformação e a polarização extrema ideológica da opinião pública e que, em bom rigor, não existem *fake news*, pois se são falsas não são notícias e se são notícias não são falsas. Referiu-se ainda a importância do reforço da cibereducação, de maior exigência ética no meio jornalístico (enquanto verificadores de factos), a higiene digital e a educação para a prevenção, o controlo da exposição da família ao mundo digital, à internet das coisas, do lar, da saúde e a certificação da cibersegurança. Por fim, discutiu-se a ciber-soberania à luz do avanço do voto eletrónico e o ciberpoliciamento.

“
Uma das maiores fragilidades da internet (...) é a ausência de um guardião (...) atento aos mais vulneráveis.
 ”

Neste universo de ideias ganha relevância o fenómeno do envelhecimento da população, realidade que representa uma das transformações sociais mais significativas do século XXI, com implicações em todos os setores da sociedade, incluindo no mundo laboral, na segurança social, na estrutura familiar e nos laços intergeracionais³. De acordo com o *World Population Prospects: the 2017 Revision*, o número de pessoas com idade acima dos 60 anos vai duplicar em 2050 e triplicar em 2100, passando dos 962 milhões em 2017 a 2100 milhões em 2050 e a 3100 milhões em 2100. Estima-se que em 2017 existiam 962 milhões de pessoas acima dos 60

anos no mundo, o que representa 13% da população global, assente numa média de crescimento de 3% por ano, surgindo a Europa com a maior percentagem (25%). Globalmente, o número de pessoas acima dos 80 anos vai triplicar em 2050, passando de 137 milhões em 2017 para 425 milhões em 2050. E em 2100 projeta-se que vai chegar aos 909 milhões.

Em Portugal, a salvaguarda dos direitos e a promoção de uma política da terceira idade que garanta a segurança económica das pessoas idosas e condições de habitação e convívio familiar e comunitário que evitem e superem o isolamento ou a marginalização social tem proteção constitucional através do artigo 72.º da Constituição da República Portuguesa: autonomia pessoal e superação do isolamento são palavras-chave neste articulado, sobretudo num mundo cuja população idosa verificou um aumento de 201,84% entre 1950 e 2010. Em Portugal passou-se de 708 569 idosos em 1960 para 2 010 064 idosos em 2011, o que no contexto da população total significa que, na atualidade, a percentagem de pessoas idosas é de 19%. A esperança média de vida aos 65 ou mais anos era, em 1970, de 13,5 anos, tendo evoluído para 19,1 anos em 2013 (CE, 2011)⁴. Quando analisamos o índice de dependência de idosos, ou seja o número de pessoas com 65 e mais anos por cada 100 pessoas em idade ativa (com 15 a 64 anos) verificamos o seguinte: em 1961 (27,5%), 1980 (43,8%), 2000 (98,8%) e em 2016 (148,7%). Acresce que, ao observar o índice de longevidade, ou seja o número de pessoas com 75 e mais anos por cada 100 pessoas com 65 e mais anos, somos confrontados com os seguintes dados: 1961 (33,6%), 1980 (33,8%), 2000 (41,4%) e em 2016 (48,8%) (INE, 2018).

Em sentido contrário encontramos a tendência para uma diminuição da população portuguesa. As projeções feitas pelo INE revelam que a população portuguesa poderá passar de 10,292 milhões de habitantes em 2017 para 7,478 milhões em 2080. O número de idosos passará de 2,1 para 2,8 milhões entre 2017 e 2080. Face ao decréscimo da população jovem, a par do aumento da população idosa, o índice de envelhecimento mais do que duplicará, passando de 147 para 317 idosos por cada 100 jovens em 2080 (Azevedo, 2018). Entre 1960 e 2000 a proporção de jovens até aos 14 anos diminuiu de 37% para 30%. Segundo a projeção das Nações Unidas, a proporção de jovens continuará a diminuir, para atingir os 21% do total da população em 2050. Ao contrário, a proporção da população mundial com 65 ou mais anos regista uma tendência crescente,

aumentando de 5,3% para 6,9% do total da população, entre 1960 e 2000, e para 15,6% em 2050 (INE, 2002).

Que desafios emergentes se colocam perante este cenário? Vejamos duas dimensões indissociáveis: os desafios sociais e securitários. Por um lado, assistimos à designada crise da instituição família e ao afrouxamento dos laços intergeracionais visível no crescendo de idosos abandonados, de pessoas que vivem sozinhas (INE, 2002) e de queixas de idosos agredidos pelos filhos (SGMAI, 2017). Acresce que faltam profissionais nas instituições de idosos (Pocinho,



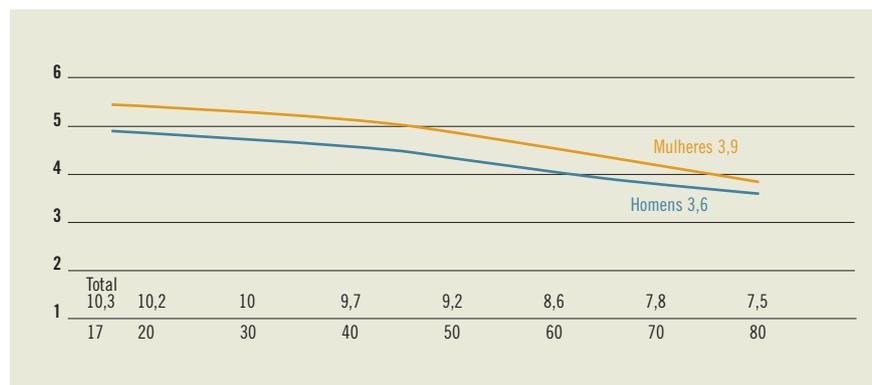
Envelhecimento da população – Projeção da população global com 60 anos ou mais

Valores em milhares de milhão. Fonte: ONU (2018).

	1981	2016
População residente	9,9 milhões	10,3 milhões
Idosos por cada 100 jovens	45,4	148,7
Divórcios por cada 100 casamentos	8,9	69
Taxa de mortalidade infantil	21,8/1000	3,2/1000
Matriculados no Ensino Superior	83 754	356 399
Visitantes de museus, zoológicos e botânicos	3 milhões	19,8 milhões
Espectáculos ao vivo	4578	32 182
Processos pendentes em tribunal	643 465	1,1 milhões
Empregados no Setor Terciário	36,8%	68,6%
PIB per capita (a preços constantes)	9016 €	16 887 €
Investimento em % PIB	33,2%	15,3%

Quadro-resumo de Portugal

Fonte: INE e PORDATA (2018)



População total em Portugal

Valores em milhões. Fonte: INE

2018), o que reforça a complexidade do problema: assistimos a um aumento de idosos cada vez mais isolados e com respostas institucionais escassas.

Por outro lado, o desafio social intensifica o desafio securitário quando assistimos a um aumento de cibercriminosos idosos que apresentam um défice de literacia digital. Em Portugal cresce a preocupação com as fraudes e as burlas informáticas entre utilizadores idosos. Os mais velhos são um alvo fácil, têm vulnerabilidades específicas e as chamadas burlas românticas ou namoros virtuais ganham relevância nesta faixa etária (Guimarães, 2018). Neste âmbito, a escola da criminologia ambiental e da prevenção situacional ensina que a química de um crime pressupõe a convergência de três elementos: um agente motivado, um alvo adequado e a ausência de um guardião capaz de impedir o comportamento desviante. Um guardião refere-se a uma pessoa ou equipamento que desencoraje a prática do delito: um polícia, um vigilante, sistemas de segurança, amigos, pais, cônjuges, professores, auxiliares de ação educativa, etc. Mas, no caso dos idosos, sobretudo aqueles que vivem sozinhos e cujos sentidos já não se encontram na sua plenitude ou desconhecem os riscos associados ao ciberespaço, coloca-se a questão sobre quem tem o dever de exercer esse papel de guardião: os filhos? Com que legitimidade legal? E como cumprir esse desiderato se, face aos indicadores enunciados, o futuro reserva um *mundo de idosos* cada vez mais isolados (porventura acompanhados por autómatos)?

Parece-nos que, acima de tudo, importa investir na higiene digital, na educação para a prevenção e no controlo da exposição da família ao mundo digital. Nessa senda, recordamos um trecho retirado de uma obra portuguesa na área da criminologia, datada de fins do século XIX: a “missão das sociedades modernas é pois educar e aperfeiçoar. É pela instrução que os povos se moralizam e se educam. Os cérebros são como as pederneiras, quanto mais se percutem, tanta mais luz dão” (Fernandes e Santos Júnior, 1896). Risco e oportunidade são duas palavras-chave do ciberespaço. E uma das maiores fragilidades da internet que potencia o risco é a ausência de uma cultura de prevenção e a ausência de um guardião (e. g. ciberpolícia) atento aos mais vul-

neráveis, *in casu* os idosos. A sensibilização, a moralização e a instrução são a chave do sucesso para um combate ao cibercrime que se deseja cada vez menos influente, sem olvidar o trabalho das polícias e dos poderes legislativo, judiciário e executivo. A começar nas famílias, nas escolas e numa comunicação social responsável rumo a uma higienização digital, sem olvidar o papel insubstituível da PSP e da GNR no domínio da prevenção, área de atuação privilegiada no âmbito da cibersegurança, em detrimento da investigação criminal. ■

Notas

¹ In https://www.sabado.pt/vida/detalhe/20171019_1708_ha-cada-vez-mais-pessoas-a-viverem-sozinhas (consulta em 13.05.2018).

² Curso Avançado sobre Direito e Inteligência Artificial (PLMJ – Sociedade de Advogados, MAI 2018).

³ In <http://www.un.org/en/sections/issues-depth/ageing/> (consulta em 06.05.2018).

⁴ In Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, 25 de agosto.

Referências

- Azevedo, Virgílio (2017). “Envelhecimento da população portuguesa só vai parar em 2049”, jornal *Expresso*, 29.03.2017. <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-03-29-Envelhecimento-da-populacao-portuguesa-so-vai-parar-em-2049#gs.zkfbRQs> (consulta em 19.03.2018).
- Castells, Manuel (2003). “A Galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, a sociedade e os negócios”, Rio de Janeiro: Zahar.
- Fernandes, Eduardo e Santos Júnior, J., “História da Criminologia Contemporânea: sob o ponto de vista descritivo e científico”, p. 5, 1896.
- Guimarães, Filipa (2018). “Os mais velhos e o engodo das ciberburlas românticas”, pp. 18-21, 04.02.2018, ano XXVIII, n.º 10.151, edição Lisboa: jornal *Público*.
- INE (2002). “O envelhecimento em Portugal: situação demográfica e socioeconómica recente das pessoas idosas”, Lisboa.
- Kuhn, André e Agra, Cândido (2010). “Somos todos criminosos? Pequena Introdução à Criminologia e ao Direito das Sanções”, Alfragide, Casa das Letras.
- Maslow, Abraham H. (1943). “A Theory of Human Motivation”. *Psychological Review*, 50 (4), pp. 370-396, American Psychological Association.
- ONU, <http://www.un.org/en/sections/issues-depth/ageing/> (consulta em 06.05.2018).
- Pocinho (2018). <https://lifestyle.sapo.pt/saude/noticias-saude/artigos/investigador-alerta-para-a-falta-de-profissionais-nas-instituicoes-de-idosos> (consulta em 22.03.2018).
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, 25 de agosto.
- SGMAI (2017). “Violência Doméstica – 2016. Relatório anual de monitorização”, Lisboa: Ministério da Administração Interna.



2.24 • A dimensão externa da segurança interna

ACTORES SOLITÁRIOS DE TERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA

Nuno Paixão

COMO TEM SIDO BASTANTE ÓBVIO, os ataques e atentados por indivíduos apoiados em algum tipo de ideologia têm sido cada vez mais noticiados. Também, e talvez por essa mesma razão, têm sido feitos cada vez mais estudos que tentam compreender, classificar e sistematizar estes indivíduos. Só assim poderemos conseguir melhorar as taxas de prevenção e mitigação da ameaça.

Ameaça

Os métodos de terrorismo têm vindo a ter uma evolução no sentido da simplificação e de maior velocidade. Está na natureza do terrorismo a constante busca por vulnerabilidades do sistema, mantendo uma grande flexibilidade e adaptabilidade ao ambiente em busca de novas formas de organização, métodos de execução e novos recrutas, servindo também para inspiração a outros indivíduos. A maior parte dos serviços de segurança e informações do mundo ocidental reconhece que a ameaça dos actores solitários de terrorismo é real e iminente. Também é reconhecido que quanto maior a debilidade causada a um grupo terrorista ou Estado terrorista maior é a probabilidade de atentados por lobos solitários em território europeu.

Já em 2011, o presidente Barack Obama afirmou que mais do que uma grande operação de combate ao terror, a grande preocupação são os lobos solitários, indivíduos que, com uma simples arma, são capazes de realizar massacres de grande escala. Esta ameaça começa na sua radicalização e não somente no planeamento do ataque. Também é importante salientar que o ciclo de vida do lobo solitário, quando comparado com o de indivíduos membros de um grupo terrorista, é muito mais longo, tornando-o mais perigoso. Os membros de grupos terroristas têm uma média de vida de 370 dias, desde o momento em que cometem a primeira actividade preparatória até serem detidos ou eliminados, em contraste com os lobos solitários que têm uma média de vida de 1900 dias no mesmo período.

Definição

A definição de actor solitário de terrorismo tem sido algo variada, no entanto é consensual que são indivíduos que actuam de forma isolada, não pertencem ou possuem qualquer tipo de ligação a um grupo ou organização terrorista, actuam sem influência de um líder ou hierarquia e as táticas e métodos de acção que usam são concebidos e implementados sem influência ou supervisão de terceiros (Matos, 2016). De uma forma sistematizada e integrada, Pantucci determinou uma tipologia de lobos solitá-

rios enquadrada da seguinte forma:

- Solitário (*Loner*): indivíduo que planeia ou tenta realizar um acto de terrorismo usando a cobertura da ideologia extrema. No entanto, enquanto ele (ou ela) pode explorar uma ideologia para fornecer uma explicação para a sua acção, os terroristas solitários não parecem ter nenhuma conexão ou contacto real com extremistas – além da sua capacidade de aceder a esses grupos ou indivíduos através do consumo passivo, seja da internet ou da sociedade em geral.
- Lobo solitário (*Lone Wolf*): são indivíduos que, ao mesmo tempo que parecem realizar as suas acções sozinhos e sem instigação física externa, demonstram, de facto, algum nível de contacto com os extremistas operacionais. A análise destes indivíduos demonstra que podem ser semelhantes ao solitários (*loners*), na medida em que actuam sozinhos quando operam no mundo real (em oposição ao mundo *online*). Porém, os *Lone Wolves* têm algum nível de contacto com membros de uma organização terrorista. Além disso, podem entrar em contacto com esses indivíduos através da internet no que pode parecer

“
 (...) a grande preocupação são os lobos solitários, indivíduos que, com uma simples arma, são capazes de realizar massacres de grande escala.
 ”

algum tipo de estrutura de comando e controlo.

- Matilhas de lobos solitários (*Lone Wolf Packs*): categoria semelhante à dos Lobos Solitários, com a excepção de em vez de ser um indivíduo único, motivado ideologicamente, ser um grupo de indivíduos que se auto-radicalizam. O que distingue este grupo da comunidade mais ampla de terroristas é não terem dado o último passo para entrar em contacto com extremistas operacionais ou, quando o fizeram, não ter sido de forma a alcançar metas operacionais imediatas.
- Atacante solitário (*Loner Attacker*): indivíduos que operam sozinhos, mas demonstram ligações claras de comando e controlo com um grupo terrorista ou grupos afiliados. Ao contrário dos *Lone Wolves* ou *Lone Wolf Packs*, os indivíduos classificados como *Lone Attackers* têm contacto com extremistas activos, não se limitando a conexões soltas *online* ou a contactos operacionais. Por outras palavras, são,

de facto, células terroristas de um só homem organizadas por grupos terroristas.

Análise de *early warning signs*

A identificação, rastreamento e eventual detenção de lobos solitários é ainda mais difícil do que no caso de organizações terroristas. Os métodos tradicionais de vigilância, recolha e tratamento de dados parecem ineficazes, quando utilizados nesta categoria de perpetradores. O mesmo se aplica aos métodos de tomada de decisão. Uma tomada de decisão mais flexível, auxiliada por um pequeno conjunto de métodos formalizados e baseados no senso comum, intuição profissional e poderosas regras de heurística oferecem uma alternativa que vale a pena considerar e testar.

Após uma análise sistemática e científica de várias bases de dados compiladas sobre terroristas solitários, foi desenvolvido um sistema de análise de risco que chegou a abordar perto de 1900 terroristas solitários conhecidos. Deste trabalho foram extraídos dois grandes grupos de indicadores. Um grupo de oito indicadores, chamados comportamentos de alerta: são comportamentos proximais e padrões dinâmicos que podem indicar maior risco para violência dirigida ou orientada. Estes comportamentos de alerta não são variáveis discretas, mas sim padrões de análise. As tipologias destes comportamentos podem dar enquadramento às dimensões múltiplas do problema e como essas dimensões podem interactivar.

O outro grupo tem dez características distais, que derivam do estudo empírico e teórico sobre terrorismo e psicologia forense. Foram obtidos da análise de biografias, exames médicos, documentos oficiais de terroristas conhecidos e devidamente fundamentados. Estas dez características são psicodinâmicas, psicobiológicas e psicossociológicas e definem aspectos mais crónicos e distantes que poderão indicar ser necessário recolher mais informações e levar a cabo mais monitorização.

As características distais a analisar num suspeito são a revolta pessoal e a indignação moral. Esta revolta pode ser incitada pela perda de algo, familiar, amoroso ou laboral, que leva à humilhação e à insatisfação com a vida. A indignação moral geralmente aparece associada à identificação com um grupo em sofrimento mesmo que o indivíduo nunca tenha sentido esse mesmo sofrimento. Estes indivíduos, na totalidade dos casos, têm um enquadramento ideológico em que as crenças servem de justificação para o ataque. Podem ser religiosas, políticas, seculares ou idiossincráticas. Outra característica é o fracasso na integração em algum grupo extremista

LOBOS SOLITÁRIOS

A ameaça dos lobos solitários na Europa é uma realidade para a qual devemos e temos de estar preparados. A sua imprevisibilidade é muito grande e a sua prevenção tem sido muito difícil. No entanto, apesar de não haver um perfil de um lobo solitário, sabemos que apresentam comportamentos e características próprias e transversais a todos. Deses comportamentos podemos agrupar em dois grandes grupos, características distais e comportamentos de alerta proximais, que identificados e monitorizados podem ser extremamente úteis para a sua prevenção e impedimento do ataque final.

CARACTERÍSTICAS DISTAIS

- Revolta pessoal e indignação moral
- Enquadramento ideológico
- Falha na integração num grupo extremista
- Dependência de comunidade virtual
- Frustração de objectivos ocupacionais
- Alterações no pensamento e emoções
- Falha na ligação íntima/sexual
- Desordens mentais
- Grande criatividade e inovação
- Violência criminal

COMPORTEMENTOS DE ALERTA

- Trajecto de preparação
- Fixação
- Identificação
- Agressões recentes
- Acesso de energia
- Expressão de intenção
- Comportamento de única alternativa
- Comunicação de ameaça directa

ou a sua saída de um. Muitos consideram que as crenças desse grupo são demasiado moderadas para si e fazem questão de mostrar que são melhores. Têm uma grande dependência da comunidade virtual – redes sociais, *chats rooms*, procura de informação e formação na *deep* e *dark web*, etc. Têm algum tipo de frustração com objectivos ocupacionais ou académicos. Vão apresentando alterações no pensamento e emoções que se vão tornando cada vez mais estridentes, simplistas e absolutas. Entram num mantra de “não pensem, limitem-se a acreditar”. Apresentam falha na ligação íntima e/ou sexual, quer seja por rompimento de relacionamentos, por sexualização da violência ou outros factores associados. Alguns podem apresentar desordens mentais por duas grandes razões: por realmente as terem; ou por terem sido recrutados em clínicas de saúde mental. Apresentam grande criatividade e inovação, mesmo no desenrolar do atentado. Podem ter história de violência criminal e/ou instrumental.

Os comportamentos de alerta devem ser monitorizados de forma mais próxima, pois são indícios de que o indivíduo entrou em modo de execução do atentado. Começam muitas vezes a desenvolver um trajecto até ao atentado, investigam, planeiam, preparam tudo o necessário para essa acção. Neste ponto estão excluídas as características distais de revolta pessoal e ideologia. Procurar sinais de fixação, ou seja, um aumento de preocupação patológica com uma pessoa ou uma causa, com deterioração da vida social e ocupacional. Passam identificação, ou seja, um desejo psicológico de “pseudocomando”, mentalidade de guerreiro, associado

a armas e identificam-se como um agente que protege outros. Engrandecimento e narcisismo são duas destas características. Podem apresentar agressões recentes, vindas do “nada”, que podem ser um teste à sua capacidade de efectivamente realizar um acto violento. Alguns vão apresentar um acesso de energia fora do normal, executando várias tarefas ao mesmo tempo ou desaparecendo por completo, principalmente nas redes sociais. Muitos dos indivíduos, surpreendentemente a esmagadora maioria, expressam a sua intenção de executar um atentado a amigos e familiares ou mesmo nas redes sociais. Apresentam também comportamentos de “única alternativa”, ou seja, de quem tem de actuar rapidamente e de quem foi impelido a executar um atentado. Pode ser a notícia de um ataque de guerra a um grupo com que se identificam ou pode ser a notícia de um atentado de outro lobo solitário. Próximo do atentado, o indivíduo tem tendência a expressar directamente a forças de segurança, a jornais ou a televisões que vai executar o atentado nesse mesmo dia.

Os comportamentos proximais de alerta podem e devem ser usados na tomada de decisão em relação aos casos que devem ser monitorizados, vigiados ou mitigados na avaliação do risco. A ausência de qualquer comportamento proximal, após uma investigação minuciosa, não nos pode fazer esquecer que informações insuficientes não querem dizer ausência de informações. Esta ideia deverá sugerir monitorização e recolha de mais informações, mas o risco de violência predatória orientada e instrumental é baixo. A presença de um só comportamento proximal é indicador de que a vigilância deve ser mantida e melhorada e cada caso deve ser avaliado de forma individual. Todos estes indicadores foram desenvolvidos para identificar violência instrumental. ■

Ano	Dia/Mês	Local	Perpetrador	Danos causados
2012	11 de Março	Toulouse, França	Mohammed Merah	1 morto
	15 de Março	Montauban, França	Mohammed Merah	2 mortos
	19 de Março	Toulouse, França	Mohammed Merah	4 mortos
2013	22 de Maio	Londres, Inglaterra	Michael Adebolajo Michael Adebowale	1 morto
2014	24 de Maio	Bruxelas, Bélgica	Mehdi Nemmouche	4 mortos
2015	7 de Janeiro	Paris, França	Chérif e Said Kouachi Amedy Coulibaly	12 mortos; 11 feridos
	9 de Janeiro	Paris, França	Omar Abdel Hamid el-Hussein	4 mortos
	14 de Fevereiro	Copenhaga	Yassin Salhi	2 mortos; vários feridos
	26 de Junho	Dinamarca Lyon, França		1 morto
2016	14 de Julho	Nice, França	Mohamed Lahouaiej Bouhlel	86 mortos
	18 de Julho	Würzburg, Alemanha	Muhammad Riyad	5 feridos
	24 de Julho	Ansbach, Alemanha	Mohammed Daleel	15 feridos
	24 de Julho	Estugarda, Alemanha Normandia, França	Nacional sírio, 21 anos, requerente de asilo	1 morto; 2 feridos
	26 de Julho	Berlim, Alemanha	Adel Kermiche Abdel Malik Petitjean	1 morto
	19 de Dezembro		Anis Amri	12 mortos; 48 feridos
2017	7 de Abril	Estocolmo, Suécia	Rakhmat Akilov	4 mortos
	22 de Maio	Manchester, Inglaterra	Salman Abedi	22 mortos; 59 feridos
	20 de Junho	Bruxelas, Bélgica	Oussama Zariouh	0 mortos
	3 de Julho	Londres, Inglaterra	Khuram Butt, Rachid Redouane, Youssef Zaghba	8 mortos; + de 48 feridos
	17 de Agosto	Barcelona, Espanha	Atacantes não identificados	13 mortos; 100 feridos
18 de Agosto	Cambriels, Espanha	Atacante não identificado (cúmplice do ataque de 17 de Agosto)	1 morto	
2018	12 Maio	Paris	Khamzat Azimov	1 morto; 4 feridos

Atentados provocados por actores solitários na Europa (2012-2018)

Fonte: Várias. Dados compilados pelo autor.

Referências

- Matos, H. J. (2016). *Terrorismo & Contrterrorismo: Sistemas de Segurança Interna*. Lisboa: Caleidoscópio.
- Silva, T. A. (Março de 2016). “O Terrorismo de Matriz Islâmica: O Caso Particular do Lobo Solitário”. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º4 – *Terrorismo: o Desafio à Segurança Interna no Séc. XXI*, pp. 25-43.



2.25 • A dimensão externa da segurança interna

A AMEAÇA ISLAMISTA SOBRE PORTUGAL

Daniel Martins

NO FINAL DO SÉCULO XX, o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) circunscreveu aquilo a que alguns académicos apelidaram o “fim da história”. Para proeminentes intelectuais como Francis Fukuyama ou, numa interpretação semelhante, Alexandre Kojève, o fim do comunismo soviético representava a vitória definitiva da ideologia capitalista do “mundo ocidental”, dos seus “princípios liberais”, do “mercado livre” e da “democracia pluralista”. Mas as perspectivas de uma paz universal tal como idealizada por Kant goraram, definitivamente, com o impacto dos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA).

Fundamentalismo religioso islâmico

Ao contrário do que foi apregoado nos séculos XIX e XX pelas teorias secularistas, o desenvolvimento tecnológico da modernidade não confinou a fé e a religião a um papel subserviente perante o racionalismo científico. Pelo contrário, os ataques às torres gémeas do World Trade Center figuram como uma representação icónica do mais flagrante e fervoroso fundamentalismo religioso mundial¹, que se soube politizar e transformar num movimento universal e diversificado. Os ataques representariam o início de uma ampla ofensiva militar, cultural e política por parte de uma ideologia totalitária dedicada à recriação de uma ordem mundial há muito perdida. A este acontecimento, prontamente reivindicado pelas lideranças do grupo al-Qaeda (AQ), seguir-se-iam múltiplos ataques um pouco por todo o mundo, comprovando a “interdependência complexa” existente entre grupos e indivíduos, espalhados pelo mundo, mas directa ou indirectamente relacionados entre si e dedicados a uma retórica que seria consecutivamente replicada: o regresso à pureza e glória da época de ouro do Islão (séculos VIII e IX), o restabelecimento do Califado e a regência do mundo pelos ideais islâmicos. Anunciava-se uma *jihad* global, uma obrigação que se manteria um “dever individual até à libertação do último pedaço de território que esteve sob poder muçulmano, mas que foi ocupado pelos descrentes”² (Azzam, 2001: 25). Ainda que aparentemente Portugal possa não possuir a importância e visibilidade internacionais de outros declarados “inimigos do Islão” como os EUA, Inglaterra ou França, o escopo e a mentalidade do Islamismo deixam antever uma perigosidade iminente.

A weltanschauung islamista

Hodiernamente, com o terror e o pânico que os contínuos ataques terroristas perpetrados em nome do Islão têm vindo a produzir, associados ao receio de uma incompatibilidade cultural da migração em massa de milhões de muçulmanos

provenientes dos países do Médio Oriente e Norte de África para a Europa, torna-se cada vez mais imperativo delimitar conceptualmente islamistas de muçulmanos por forma a evitar generalizações prejudiciais à definição de estratégias públicas e políticas conscientes e eficazes.

Desde os ataques de Nova Iorque que as percepções do mundo ocidental dos conceitos de religião e de política no Islão têm vindo a divergir entre dois extremos opostos. Por um lado, os islamofóbicos: corrente do pensamento que atribui estes actos a indivíduos tresloucados e divergentes da cultura e da crença islâmica; e, por outro lado, os islamofóbicos: aqueles que interligaram estes ataques a subprodutos da religião islâmica, vista como um inimigo directo à liberdade e à segurança das sociedades abertas do Ocidente. Tal como em tantas outras situações, são os conflitos mal resolvidos da História que acabam por ditar o rumo dos acontecimentos, e isso é particularmente verdade no caso do mundo islâmico.

“
À semelhança de Espanha, Portugal também faz parte das “redes de suporte do Jihadismo”, as quais se dedicam a recolher fundos, material e passaportes falsos.
 ”

À intromissão política, económica e cultural do mundo ocidental, e à ineficácia das respostas seculares e nacionalistas aos problemas do mundo islâmico, ambos factores determinantes para a génese do fundamentalismo islâmico, ideólogos e grupos islamistas advogaram a necessidade de recolocar a lei e os valores islâmicos como parâmetros para a moralidade individual e colectiva da sociedade, recriar o *Nizam-al-Islam* (Ordem Islâmica), e por fim a remodelação e conversão do mundo à imagem de Alá. Num momento de crise identitária, “não foi só a religião que se politizou, o oposto também foi verdade: as políticas também se converteram em assuntos religiosos. Diferenças sociais foram fundidas em termos religiosos, e a luta política tornou-se pessoal e espiritual” (Juergensmeyer 2007: 23).

O Islamismo é global em todas as suas pretensões, é “*din wa-dunya wa-dawla*”, isto é, religião, sociedade e Estado (Samir 2001 [2003] in Fernandes, 2006: 26). Os islamistas são “todos aqueles que procuram islamizar o ambiente em que se encontram, seja ele de cariz social, político ou

económico” (Sfeir, 2007: 170). Ao contrário de um muçulmano para quem o Islão é uma fé, para o islamista trata-se de uma ordem religiosa e política, com carácter obrigatório e superior a todas as restantes crenças ou ideologias. O Islamismo é uma “ideologia religiosa com uma interpretação holística do Islão cujo objectivo final é a conquista do mundo por qualquer meio” (Mozaffari, 2007: 21). Qualquer que seja o termo que lhe apliquemos, o Islamismo não é mais do que a versão islâmica do fundamentalismo religioso. A sua missão é a islamização do mundo, mas os seus actores dividem-se quanto aos meios a empregar para atingir os seus fins.

A maioria dos académicos mais conceituados na temática (Bernard Lewis, Bassam Tibi, Mendo Mozaffari, International Crisis Group, Marquardt e Heffelfinger) divide o movimento entre aqueles que usam de forma declarada a violência (*qitâl*) para a prossecução dos seus objectivos – Jihadismo – e aqueles que não recorrendo a actos violentos (pelo menos abertamente) prosseguem a reivindicação política dentro das normas institucionais – Islamismo político – ou aqueles que se dedicam por inteiro, ou maioritariamente, à difusão da fé, promovendo o proselitismo religioso islâmico – o Islamismo missionário. Estes conceitos não são estanques, existindo diversos indivíduos ou organizações cuja estratégia se actualizará consoante a situação e o local onde estejam a operar.

Erradamente, alguns intelectuais referem-se aos jihadistas como “radicais” e aos islamistas políticos e missionários como “moderados”. Grupos ligados à Irmandade Muçulmana (IM), ao Hizb ut-Tahrir ou ao Tablighi Jama’at, ou ideólogos como Anjem Choudary, Tariq Ramadan, Abu Hamza, Abu Qatada ou Yûsuf Qaradawi, têm sido determinantes para a instigação à rejeição dos valores e princípios das sociedades europeias pelos jovens muçulmanos das diásporas europeias. Em locais tão distintos como mesquitas, escolas, universidades, estes jovens são influenciados a radicalizar-se nas fileiras de grupos jihadistas.

No que diz respeito à acção no Velho Continente, os grupos jihadistas souberam adaptar-se às novas realidades sociais e aproveitar as vantagens dos novos sistemas de tecnologia e de comunicação, adoptando estruturas organizacionais horizontais de células com um grau variado de conexão entre si, numa lógica de “redes sem escala”, melhor perceptível aplicando a teoria de redes sociais. Aos ataques organizados e controlados directamente pelas cadeias de comando de grupos centrais ou afiliados de grupos como a AQ, a acção jihadista deu prevalência à estratégia de “terrorismo individual” concebida por Abu Musab al-Suri.



O Califado do EI

JOHN HALL (2014).

Em ambientes hostis como a Europa, os jihadistas empreenderam pela acção de pequenos grupos ou células, com pouca ou nenhuma ligação formal às cadeias de comando, substituindo método e centralização por amplitude e imprevisibilidade de acção. Por outras palavras, a estratégia jihadista veio privilegiar um “centro de gravidade ideológico”, em que jovens europeus, muitas das vezes sem qualquer relação entre si, mediante uma inspiração ideológica facilmente acessível na internet, reproduzem actos terroristas em nome da causa jihadista. Esta *open source* ideológica foi o complemento indispensável à intervenção dos políticos e “líderes de oração” (*a’imma*) islamistas na criação do *homegrown terrorism* europeu, um fenómeno caracterizado pela acção de células anónimas – os chamados “lobos solitários” – na concretização de atentados terroristas na Europa, e na estimulação dos *foreign fighters* – muçulmanos que se juntam a palcos da *jihad* internacional como a que se desenvolve em Caxemira, na Chechénia, na Síria ou no Afeganistão e que, terminada a sua contribuição, poderão regressar ao país europeu de origem na qualidade de um veterano jihadista.

O al-Ándalus no âmago islamista

Ainda que a relativamente pequena comunidade islâmica em Portugal aparente encontrar-se integrada na sociedade portuguesa, a definição de inimigo na ideologia islamista, a inclusão do al-Ándalus nos planos de expansão ideológica, bem como o registo de actividade islamista em solo nacional deixam transparecer um estado de arte semelhante à restante realidade da Europa Ocidental.

No que toca ao discurso islamista, desde Abdullah Azzam a al-Baghdadi, e passando pela AQ e respectiva filial no Norte de África, que o território que agora compreende Espanha e Portugal foi sempre encarado como alvo e, acima de tudo, enquanto terra islâmica por direito próprio. Nas últimas referências ao al-Ándalus, em 2006³ e 2007⁴, al-Zawahiri declarava a sua inclusão nos planos jihadistas, e que os muçulmanos não deveriam descansar até que todas as terras compreendidas entre o al-Ándalus e o Iraque fossem libertadas. Da mesma forma, entre 2014 e 2016, também o porta-voz do EI,

Abu Mohammed al-Adnani, e *foreign fighters* portugueses como Steve Duarte incluíram o al-Ándalus num mapa do “Califado universal” a atingir num prazo de cinco anos.

À semelhança de Espanha, Portugal também faz parte das “redes de suporte do Jihadismo”, as quais se dedicam a recolher fundos, material e passaportes falsos para a actividade operacional de células espalhadas por todo o mundo. Em finais de 2001, o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e a Polícia Judiciária (PJ) obtiveram acesso à informação dos serviços secretos espanhóis e americanos relativamente a Eddin Yarkas. Pelo material que foi recolhido, Yarkas teria o contacto de vários norte-africanos residentes em Portugal, a sua maioria na urbe lisboeta⁵ (Vegar, 2007: 177). Em 2008, em plena sede de audiência, jihadistas de uma célula desmantelada em Barcelona e com ligações ao Tablighi Jama’at, afirmaram que depois de consumado o ataque em Barcelona, Bélgica, Portugal e Reino Unido seriam os seus próximos alvos (Reinares, 2010). Concomitantemente, e tal como outros países europeus, cada vez mais jihadistas são forjados em Portugal e, através de Londres ou Espanha, redireccionados para participar na *jihad* internacional. Só na Síria estima-se que esteja mais de uma dezena de *foreign fighters* portugueses, alguns com funções de destaque na hierarquia do EI como é o caso da “célula de Leyton” (Franco, 2018; Rasi, 2018: 70-71).

Num mundo globalizado e interdependente, estes acontecimentos dão-nos uma percepção de que a Europa se tornou uma verdadeira “linha da frente” em que velhas e novas representações islamistas entram em conflito ideológico com aquilo que consideram ser um mundo infiel (*takfir*), apóstata, uma época de ignorância (*jailiyya*) cuja única solução reside no “retorno à idade de ouro do Islão”. Apesar de não conseguirmos encontrar uma frente única, homogénea e unida no mundo islâmico, a teoria de Samuel Huntington (2009) parece ter-se provado correcta quando previu que o plano religioso voltaria à cena internacional e que o Islão representaria a maior ameaça à civilização ocidental. E Portugal, parte integrante do nostálgico al-Ándalus, é um território a considerar para a agenda do Islamismo. ■

Notas

¹ Relativamente ao advento do fundamentalismo religioso aconselha-se a leitura do *Fundamentalism Project*, um conjunto de cinco volumes desenvolvidos sob a coordenação de Martin Marty e R. Scott Appleby, e onde se identificam os principais focos de reinterpretação de textos religiosos como respostas às exigências e mudanças de paradigmas na Idade Moderna.

² Recorde-se que a Península Ibérica, ou al-Ándalus como foi designada durante o domínio muçulmano, foi território islâmico (excepto as Astúrias, e perdendo gradualmente ao longo da Reconquista Cristã) desde o ano 711 d. C. até 1492 d. C., na queda do reino de Granada às mãos dos Reis Católicos Fernando e Isabel.

³ Consulte-se Nuno Ribeiro (2007), “Começa hoje o julgamento dos atentados de 11 de Março em Madrid”.

⁴ Vide *The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center* (2011), p. 19.

⁵ Líder máximo da AQ em Espanha (quicá em toda a Península Ibérica), tinha ligações com as outras grandes células em território europeu. A célula “espanhola” focava-se nas actividades de recrutamento, financiamento e apoio técnico a outras células. Mohammed Zouaydi e Said Chedadi, ambos ilustres responsáveis pelo financiamento e recrutamento da AQ, na Europa, passaram por Portugal antes do 11 de Setembro. Delower Hossain, um dos representantes da AQ veio ao nosso país em 2004 e reuniu-se com as comunidades de Lisboa, Odivelas e Palmela (Torres, 2009: 83; 85).

Referências

- AZZAM, Abdullah (2001). *Join the Caravan*. Londres: Azzam Publications.
- CLAUSEWITZ, Carl Von (2008). *On War*. 7 (J. J. Graham, trad.). Londres: Atlantic, pp. 428-432.
- FERNANDES, José Pedro Teixeira (2006). *Islamismo e Multiculturalismo. As Ideologias após o Fim da História*. Coimbra: Almedina.
- FRANCO, Hugo e MOLEIRO, Raquel (2018). *The Small but Influential Group of Portuguese Jihadists*. Obtido a 10 de Março de 2018, de European Eye on Radicalization: <https://eeradicalization.com>.
- HALL, John (2014). *The ISIS map of the world: Militants outline chilling five-year plan for global domination as they declare formation of caliphate – and change their name to the Islamic State*. Obtido a 14 de Maio de 2018, de DailyMail: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2674736/ISIS-militants-declare-formation-caliphate-Syria-Iraq-demand-Muslims-world-swear-allegiance.html>.
- HELFFSTEIN, Scott e WRIGHT, Dominick (2011). “Success, Lethality, and Cell Structure across the Dimensions of al-Qaeda”. *Studies in Conflict & Terrorism*, 34 (11). Combating Terrorism Center-United States Military Academy West Point-Nova Iorque: Routledge, pp. 367-382.
- JUERGENSMEYER, Mark (2007). “From Bhindranwale to bin Laden: a Search for Understanding Religious Violence”. In Elizabeth Cady Linell e Simon Sheldon W., *Religion and Conflict in South and Southeast Asia* (pp. 21-30). Londres: Routledge.
- LIA, Brynjar (2006). “Abu Mus’ab al-Suri: Profile of a Jihadist Leader”. *Joint FFI/King’s College Conference – “The Changing Faces of Jihadism”*, Londres, 18 de Abril.
- MOZAFFARI, Mehdi (2007). “What is Islamism? History and Definition of a Concept”. *Totalitarian Movements and Political Religions*, 8 (1), pp. 17-33.
- REINARES, Fernando (2010). “The Madrid Bombings and GlobalJihadism”. *Survival*, 52 (2), pp. 83-104.
- RIBEIRO, Nuno (2007). “Começa hoje o julgamento dos atentados de 11 de Março em Madrid”. *Público*, 15 de Fevereiro. Obtido a 16 de Abril de 2018, de *Público*: <http://www.publico.pt/mundo/noticia/comeca-hoje-o-julgamento-dos-atentados-de-11-de-marco-em-madrid1285752>.
- SFEIR, Antoine (2007). *The Columbia World Dictionary of Islamism* (trad. de John King). Nova Iorque: Columbia University Press.
- TORRES, José (2009). *Terrorismo Islâmico. Gestão de Riscos para a Segurança Nacional*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- VEGAR, José (2007). “O Encaixe das Rodas Dentadas. A investigação do terrorismo jihadista em Portugal”. *Sociologia, Problemas e Práticas* (54), pp. 163-181.
- Sistema de Segurança Interna (2018). *Relatório Anual de Segurança Interna 2017*. Obtido a 18 de Abril de 2018, de Governo português: <https://portugal.gov.pt>.



2.26 • A dimensão externa da segurança interna

A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE AO TERRORISMO NA SENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (1.ª parte)

João Paulo Ventura

DETENDO, NOS TERMOS LEGAIS, a competência reservada absoluta para a investigação policial dos crimes de terrorismo e organização terrorista, a Polícia Judiciária (PJ) está, desde há quase meio século, na primeira linha e na vanguarda do combate ao terrorismo e ao extremismo político violento em Portugal. Já na vigência do regime democrático foram criadas internamente na PJ estruturas orgânicas embrionárias que assumiriam esse encargo¹ e que evoluiriam depois, em maio de 1982, para a (antiga) Direção Central de Combate ao Banditismo (DCCB) a que sucederia mais tarde, vinte e sete anos depois, a partir de abril de 2009, a atual Unidade Nacional Contra-Terrorismo (UNCT).

O percurso foi longo e recheado de dificuldades, peripécias e vicissitudes, mas independentemente das nomenclaturas das suas sucessivas unidades orgânicas – da pioneira SCIACV à herdeira UNCT – a PJ respondeu sucessivamente e com ímpar eficácia aos focos de atividade criminoso organizada, de matriz político-ideológica e confessional; às organizações terroristas e a outras que se situavam na sua antecâmara – a do extremismo político violento.

Não foi um caminho isento de percalços: foram páginas escritas com esforço, sangue, suor e lágrimas². Ainda na década de setenta do século transato, a ação da PJ contribuiria decisivamente para garantir a integridade e a soberania de Portugal sobre os territórios insulares – decapitando e neutralizando duas organizações separatistas que visavam as ilhas atlânticas e que chegaram a perpetrar ataques bombistas – e na década seguinte desmantelou uma organização terrorista doméstica inscrita no quadrante ideológico da extrema-esquerda marxista-leninista³, para além de vários grupos de extrema-direita responsáveis por ações de natureza terrorista cometidas ainda nos anos setenta – sob forte influência dos clamores do PREC – e depois nos anos noventa da mesma centúria. A PJ tem ainda, numa ação sobretudo ancorada na melhor lógica da prevenção criminal, colaborado e cooperado para lograr manter o país incólume e intocável, a salvo e invicto, até ao presente, perante as hodiernas ameaças do terrorismo de matriz ideológico-religiosa⁴.

Porém, longe vão os tempos da vertigem separatista insular e da voragem revolucionária entre os antípodas da esquerda e da direita dos idos de setenta e oitenta do século XX e do terrorismo autóctone daí decorrente que caracterizou e marcou esses dias.

O terrorismo tradicional que radica nesse período da História tinha fisionomia eminentemente regional e focos de inspiração que residiam essencialmente em motivações etno-nacionalistas e separatistas ou puramente ideológicas – da

esquerda à direita ou do marxismo-leninismo ao nacional-socialismo – e que, hoje por hoje, se transfigurou quase por completo. A globalização desse fenómeno criminal deve-se sobretudo à expansão e predomínio do terrorismo de matriz confessional em que determinado credo ou orientação religiosa se transfigurou numa espécie de ideologia religiosa que lhe subjaz.

Paulatinamente e em função dos desafios convocados por essas novas formas de terrorismo global, a cooperação internacional afirmou-se crescentemente, sobretudo nas duas décadas mais recentes, enquanto necessidade incontornável. Decididamente não há, nos dias de hoje, combate ao terrorismo sem cooperação internacional. A colaboração transnacional não se esgota naturalmente na dimensão *law enforcement* – tem outras expressões ao nível da cooperação judiciária e entre serviços de segurança e *intelligence*, para além da vertente da cooperação estratégica e em sede de *policy making* – mas a cooperação policial afigura-se central e é a experiência que o demonstra e comprova.

“
A cooperação internacional multi agency é uma das principais linhas de resposta perante um fenómeno criminal que é global.
 ”

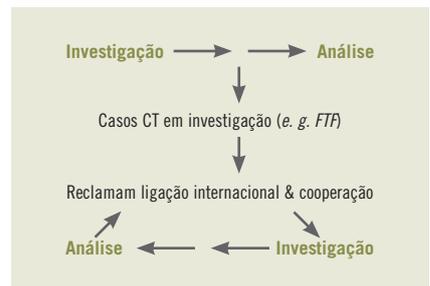
O terrorismo atual já não se compadece com fronteiras e alguns padrões de ação terrorista são tão globais como o próprio mundo. Isso explica em grande parte a importância da cooperação e da permuta de informações entre agências e serviços ao nível internacional. Não é possível nem recomendável aguardar passivamente a execução ou concretização de conspirações terroristas. E é também por esse motivo que o intercâmbio de dados tem natureza preventiva: o esforço de ação contraterrorismo (CT) é da ordem da prevenção da radicalização situa-se no âmbito da chamada prevenção especial⁵.

A cooperação internacional *multi agency* é uma das principais linhas de resposta perante um fenómeno criminal que é global. Em síntese e de modo necessariamente resumido, semelhante abordagem aponta para o desenvolvimento de ações de deteção e investigação preventiva em estreita cooperação; para um modelo de intervenção proativa orientado no intuito de abortar planos, preparativos e conspirações com vista à execução de atentados terroristas.

Com efeito, no esforço de ação CT contra o extremismo político violento (CVE) em geral e entre a comunidade de *stakeholders* o cenário seguramente mais indesejado ou a última coisa que definitivamente (não) se pretende é reagir a um atentado terrorista. De *per se*, a reação significa que o atentado ocorreu e não foi possível preveni-lo nem evitá-lo. Ora, esse é desde logo indicador de insucesso da atuação das autoridades competentes em matéria de prevenção (em bom rigor é fracasso de toda a sociedade).

De facto, operamos e desenvolvemos esforço para que o(s) atentado(s) não seja(m) possível(eis) e não se materialize(m). Nesse sentido, a prevenção é nuclear e inicia-se na prevenção da radicalização político-ideológica e confessional: trabalho, por definição, multidisciplinar e *multi-agency*⁶. Pretende-se prevenir infrações criminais terroristas de resultado⁷ por via da deteção e investigação dos chamados crimes instrumentais. Isto remete para o ciclo de *intelligence* – a exploração, recolha, tratamento, análise e difusão ou disseminação de dados – e frequentemente para a monitorização conjunta de casos concretos em condições de estreita e articulada ligação entre Estados e as respetivas forças ou serviços representativos.

Mais ainda e não menos interessante, estabelece-se, sem prejuízo de se atender e respeitar as exigências do ciclo de inteligência, um curioso esquema de circularidade e reciprocidade entre as vertentes da investigação propriamente dita, da análise e da ligação-cooperação internacional, do nosso ponto de vista eloquentemente ilustrada e documentada pelo esquema gráfico seguinte:



Hodiernamente, todas as unidades *law enforcement* CT têm capacidade *intel* e desenvolvem o já referido ciclo de *intelligence* (recolhendo, explorando, analisando e partilhando dados). Em geral, essas capacidades envolvem parcerias diretas com serviços de informações ao nível nacional e internacional. Mas a diversidade de padrões e modelos de ação CT afeta e condiciona a cooperação e o intercâmbio de dados e de informação em geral. Naturalmente não temos legitimidade para discutir o mérito, valor acrescentado ou diminuído de diferentes perfis de unidades CT que proliferam

em países europeus. Não apenas por uma questão de elementar diplomacia e cortesia, mas também porque tal depende de opções políticas. No entanto, e sem prejuízo desse *handicap*, trata-se de um exercício de estudo comparativo bastante interessante e que traduz um desafio. Para entender esse complexo *puzzle*, é indispensável ponderar e atentar nas orientações e tendências políticas internas; e na História, tradição, cultura, dimensão territorial e populacional de cada um desses países.

Nos dias de hoje, o terrorismo é encarado como fenómeno criminal que envolve a prática de crimes graves, mas é sobretudo uma questão de segurança dos Estados, um imperativo de segurança nacional. Por via de regra, a maioria dos países europeus segue o modelo dualista ou dicotómico, i. e., a divisão entre unidades de investigação num registo de aplicação da lei e serviços de segurança e *intelligence*. Em determinados casos, porém, descortina-se também algum nível de redundância, sobreposição, rivalidade e competição entre serviços de polícia – polícia militar e civil (Polizia di Stato e Carabinieri em Itália; Cuerpo Nacional de Policía-Comisaría General de Información e Guardia Civil em Espanha).

Em síntese e na medida em que o espaço, a reserva e o sigilo não nos permitem análise mais aprofundada, estamos perante um domínio de competências cruzadas e, por vezes, sobrepostas entre forças policiais e serviços de informações, persistindo incontornavelmente diferentes padrões e modelos funcionais e de competências nos países europeus. A decisão do Conselho de Ministros da Justiça e Assuntos Internos da União Europeia (EU), de 20 de setembro de 2001, (re) afirmou necessidade de reforço da cooperação CT entre aqueles dois mundos – leia-se polícias e serviços – e, sendo curial e de justiça reconhecer que muito já foi feito e percorrido longo percurso, manda a verdade que também se diga que resta ainda bastante caminho a percorrer. ■

Notas

¹ Primeiro a Brigada de Investigação de Atividades Concertadas de Violência (BIACV) que a partir de dezembro de 1976 já operava na dependência da Secção Central da PJ de Lisboa e pouco depois, em virtude da entrada em vigor do Decreto-Lei 364/77 (criação da Direção Central de Prevenção e Investigação), a Secção Central de Investigação de Atividades Concertadas de Violência (SCIACV) que viria a gerar a DCCB – atual UNCT – criada pelo Decreto-Lei 235/80 de 18 de julho (Cf. Ventura & Dias, 2015, pp. 19, 20 e 23).

² A PJ perdeu dois dos seus operacionais e investigadores em ações de combate ao terrorismo realizadas no Porto, em março de 1978, e em Lisboa, em agosto de 1987 (Cf. Ventura & Dias, 2015).

³ A organização terrorista Forças Populares 25 de Abril, certamente a mais perigosa e letal que pontificou em Portugal na História moderna. Em cerca de nove anos de atividade, entre 1980 e 1988, custou ao país 17 vítimas mortais e dezenas de feridos graves, executando um volume total de 203 ações violentas, com recurso a engenhos explosivos e granadas e efetuando disparos de armas de fogo (Cf. Ventura & Dias, 2015, p. 37 e também Vilela, 2005).

⁴ Que de resto e conforme é consabido, marca hoje o mais elevado nível de ameaça terrorista que pende sobre a Europa. Uma ameaça sem precedentes, depois da verdadeira e vertiginosa sucessão de atentados ocorridos em vários países, sobretudo entre 2015 e 2017 (Cf. Ventura, 2018a, p. 30).

⁵ Cf. Ventura (2018a, pp. 40 e 41).

⁶ Cf. Ventura (2018 b).

⁷ Que oportunamente designámos como *terrorist achievement crimes* (vide Ventura, 2004, pp. 199, 209 e 210).

Referências

- DIJKSTRA, Hans (2010). "A experiência holandesa no combate ao terrorismo", *Modus Operandi*, 3: 52-53.
- DUARTE, José Fernandez (2010). "A luta contra o terrorismo internacional – Relações bilaterais Portugal-Espanha", *Modus Operandi*, 3: 45-47.
- EUROPOL (2007-2017). "*Trends & Situation Report (TE-SAT) on Terrorism in the EU*". Haia: Europol Public Information.
- FERNANDES, José (2017). "A cooperação judiciária e policial internacional", in: *Cooperação judiciária e policial – Seminário Internacional* (pp. 21-26), Guiné-Bissau: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.
- PANIÁGUA, Manuel Navarrete (2010). "Cooperação entre a PJ e a Guardia Civil em matéria de terrorismo", *Modus Operandi*, 3: 48-51.
- REEB, Christian (2010). "A luta contra o terrorismo: a cooperação franco-portuguesa", *Modus Operandi*, 3: 56-58.
- VENTURA, João Paulo (2004). "Terrorismo: da caracterização do fenómeno à reatividade proativa", *Polícia & Justiça III* (3): 195-236.
- VENTURA, João Paulo (2010). "A PJ e o combate ao terrorismo – a propósito da reunião da Interpol, sobre terrorismo na Europa, realizada em Portugal", *Modus Operandi*, 3: 39-44.
- VENTURA, João Paulo (2018a). "Radicalização político-ideológica e comportamento criminal: caracterização, prevenção e resposta", *Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses* – IC3F, 2: 10-44.
- VENTURA, João Paulo (2018b). "Análise de *intelligence*, prevenção, cooperação e investigação", comunicação ao V Congresso de Investigação Criminal, Braga: Espaço Vita.
- VENTURA, João Paulo & DIAS, Rui (2015). "*Base Mike – Subsídio para a História da DCCB-UNCT da Polícia Judiciária*", Lisboa. Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária.
- VILELA, António José (2005). *Viver e morrer em nome das FP-25*, Cruz Quebrada: Casa das Letras/Editorial Notícias.
- YEATS, Cathal (2010). "A Polícia Real de Gibraltar e o combate ao terrorismo", *Modus Operandi*, 3: 54-55.



2.27 • A dimensão externa da segurança interna

A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE AO TERRORISMO NA SENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (2.ª parte)

João Paulo Ventura

NO PLANO NACIONAL A PJ-UNCT está na vanguarda da luta contra o terrorismo e no contexto da cooperação policial internacional o CT, honrando as suas competências específicas, é igualmente figura de proa enquanto entidade de referência representativa de Portugal na matéria em apreço¹. Desfruta de amplo e inequívoco prestígio e merece o reconhecimento dos seus pares e parceiros de países centrais nesse combate, existindo mesmo testemunhos públicos e publicados a esse propósito que não deixam margem para dúvidas².

O envolvimento da PJ, inicialmente e a partir de 1982 através da DCCB e depois por intermédio da atual UNCT, nos esforços concertados à escala internacional de permuta e partilha de dados com o intuito de prevenir e combater o extremismo político violento (CVE) e o terrorismo, é histórico e remonta há já cerca de três décadas e meia. O essencial ou a mais significativa fatia desse investimento decorre com a mediação de relações privilegiadas de cooperação com entidades e serviços competentes de vários países europeus e de países terceiros, por via bilateral, direta, mas recorrendo também às estruturas multilaterais convencionais de cooperação internacional.

Numa área de intervenção conjugada que se situa nos vértices do polígono definido entre a investigação criminal, informação e prevenção, a PJ-UNCT dispõe hoje da faculdade de utilizar como interlocutor de cooperação internacional qualquer unidade policial CT da Europa e do resto do mundo. Por razões de proximidade geográfica, vizinhança, afinidades linguísticas e culturais e em virtude da partilha de temas de interesse comum, as relações mais estreitas e frequentes decorrem com as entidades competentes de países limítrofes, de maior proximidade e fronteiras partilhadas.

A PJ-UNCT assegura participação nacional regular e a representação portuguesa, amiúde e não raras vezes em condições de exclusividade, atentas às suas responsabilidades e competências reservadas de informação e investigação criminal, em várias redes ou plataformas de cooperação multilateral, designadamente na Europol, Interpol, Police Working Group on Terrorism (PWGT) e Grupo de Trabalho Terrorismo (GTT) do Secretariado-Geral do Conselho da UE. Em virtude da participação em *fora* internacionais, a PJ-UNCT contribui ao nível operacional e policial, mas também em patamares de natureza estratégica e de *policy-making* – decisão e propostas de medidas –, nomeadamente em matéria de partilha de informação relativa a “boas práticas”.

De resto, a experiência consolidada nos últimos quinze anos em matéria de investigação CT, mormente no capítulo do terrorismo de inspi-

ração (alegadamente) confessional, sugere que a esmagadora maioria dos casos remete para a cena da cooperação internacional: as comunicações alusivas a casos que justificam instauração de inquéritos procedem do exterior ou revelam incontornáveis ligações internacionais.

Interpol

No plano da cooperação policial internacional multilateral em matéria CT, ao nível da Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC) – Interpol, transcendendo o recurso ao sistema de comunicações seguras para estabelecer contactos com outros países-membros, destacam-se as ações desenvolvidas no âmbito da subdiretoria Public Safety & Terrorism (PST) e do programa Fusion Task Force, do Secretariado-Geral (SG) da organização.

“
É essencial que os Estados e as respetivas instituições especificamente vocacionadas para o combate ao terrorismo mantenham políticas de ação e investimento.”

Entre essas iniciativas salientam-se a constituição da listagem de pontos de contacto nacionais em matéria CT, o chamado Projeto Target sobre suspeitos detidos por crimes de terrorismo (*Terrorist Arrest Report*) e um conjunto de projetos operacionais regionais, sendo certo que a PJ-DCB-UNCT se associou a dois deles em particular: o Projeto Kalkan sobre terrorismo na Ásia Central e o Projeto Nexus alusivo a terrorismo na Europa. No quadro do Projeto Nexus, a PJ-UNCT organizou e dirigiu em nome de Portugal, nas instalações da Escola de Polícia Judiciária, em maio de 2010, em estreita articulação com a PST da OIPC – Interpol, uma reunião operacional com a presença de 110 delegados em representação de trinta e três países e de três organizações internacionais *law enforcement*³. Abordaram-se dois tópicos fundamentais: rotas de viagem de agentes do terrorismo internacional de e para palcos de conflito islamista insurgente (e.g. Afeganistão-Paquistão, Iraque, Somália e Sael) e atividades da organização terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA)⁴.

Correspondendo aos mais recentes desafios equacionados pelo fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros (*Foreign Terrorist Fighters* – FTF) que numa primeira fase se dirigiram à Síria, assim cumprindo a tão propalada e apelada

bijrab, a partir de 2013 o SG da OIPC – Interpol, mediante forte incentivo e empenho das autoridades espanholas, criou um grupo temático exclusivamente dedicado aos FTF organizando reuniões com periodicidade semestral, em várias cidades do país vizinho, pelo menos até junho de 2015.

Todas essas reuniões temáticas ou relativas a projetos operacionais de dimensão regional permitiram estabelecer, desenvolver e aprofundar contactos com parceiros representativos de países terceiros, situados fora da órbita regular dos conclave europeus, nomeadamente dos mais problemáticos ou dos chamados “países de risco”.

Recorde-se, aliás e a esse propósito, que a OIPC – Interpol é o único canal de comunicação, elo de ligação e rede disponível de contacto entre unidades policiais CT de países distantes. Isto é central, sobretudo para aqueles países que, tal como Portugal, têm uma rede bastante reduzida de oficiais de ligação acreditados nessas latitudes. Do ponto de vista da cooperação policial internacional CT ao nível multilateral, a OIPC – Interpol convoca um conjunto de vantagens e aspetos de iniludível valor acrescentado, mormente as notícias e difusões e em particular as notícias vermelhas, azuis e laranjas⁵. A organização atua também enquanto plataforma de distribuição de cartas rogatórias, nesse sentido assumindo papel relevante na cooperação judiciária CT e na administração da justiça. Mas sendo uma organização “*dimensionada à escala global (...) é estruturalmente pesada para permitir contactos operativos céleres e processados em tempo útil (...) numa área sensível como decididamente é o combate ao terrorismo*” (Cf. Ventura, 2004, p. 223).

Europol

Dispondo de mandato para o domínio CT desde 1999, a Europol é também instrumento de relevo, sobretudo para os Estados-membros (EM) da UE e para os Estados terceiros subscritores de acordos operacionais, no contexto da cooperação policial internacional multilateral CT.

Em outubro de 2001, após decisão do Conselho de Ministros de Justiça e Assuntos Internos, foi constituída na sede da Europol, na Haia, uma Task Force CT (CTTF) integrada por vinte e dois especialistas, oriundos de polícias de investigação criminal e serviços de *intelligence* em representação dos (então) quinze EM da EU. Essa terá sido porventura “*(...) a primeira experiência de reciprocidade e colaboração mais estreita entre os dois universos – polícias e serviços de informações –, que se prolongou durante cerca de ano e meio, terminando em março de 2003*” (Cf. Ventura, 2004, p. 224). Semelhante iniciativa, a todos os títulos pioneira na cooperação multilateral e *multiagency* no contexto CT, entroncava

no espírito da decisão dos ministros de 20 de setembro de 2001 e Portugal esteve representado nessa CTF por um elemento da PJ-DCCB.

Entre outras valências de interesse e valor acrescentado que a Europol e o respetivo Centro Europeu CT (ECTC) – criado em janeiro de 2015 – proporcionam à comunidade Europeia CT e Estados-Associados, destaca-se o apoio analítico nas investigações em geral e a participação e contribuição em equipas de investigação conjuntas⁶ em particular. Os ficheiros de análise da Europol-ECTC⁷ são as únicas plataformas disponíveis, na UE e porventura em todo o mundo, orientadas para a sistemática recolha, tratamento e análise de informação fornecida pelas agências e serviços competentes dos EM e dos Estados terceiros que mantêm acordo operacional com a Europol. São simultaneamente utilizados para pesquisas e consultas e para apoio das investigações que decorrem nos EM e em países terceiros.

A Europol acolhe também um Bomb Data Center, igualmente relevante para sustentar investigações que decorram na Europa e que versem a utilização de engenhos explosivos. Mais recentemente, merecem destaque as capacidades demonstradas, na base da *expertise* do seu *staff*, para lidar com tecnologias de informação e matérias ciber e que redundaram primeiro na criação do projeto Check the Web em 2007 e mais recentemente na Unidade de Referência na Internet (Internet Referral Unit).

Em 2016, a Europol-ECTC desenvolveu uma aplicação que se reconduz a instrumento complementar facilitador de comunicação e contactos entre unidades CT, envolvendo EM da UE, outros países europeus e países exteriores à Europa, para partilha de dados de modo bilateral ou multilateral. Por último, devemos fazer referência ao relatório sobre a situação e tendências do terrorismo na UE (TE-SAT) que a Europol edita anualmente mediante contribuição dos EM da UE e que é um repositório ou acervo de dados e estatísticas de inestimável valor e um instrumento de trabalho que anteriormente não estava disponível⁸.

Em favor de estratégia combinada de cooperação policial internacional em sede de combate ao terrorismo, simultaneamente bilateral e multilateral, emerge a rede do Police Working Group on Terrorism (PWGT), de resto também plataforma única a nível mundial neste domínio específico. Fundada em 1979 por iniciativa de reduzido grupo de países europeus, sobretudo para enfrentar a ameaça veiculada pela organização terrorista de extrema-esquerda e base germânica autodenominada Rote Armé Fraktion (RAF) – Baader Meinhof – a rede informal do PWGT é um grupo europeu e extracomunitário que presentemente congrega trinta e um Estados (28 EM da UE, a que se juntam Noruega, Suíça e Islândia) reunindo em assembleia-geral, com periodicidade semestral, em cada presidência rotativa⁹. A gestão da rede PWGT é assegurada por presidências semestrais partilhadas entre os países-membros.

Tratando-se da mais antiga e respeitada instância para a cooperação policial CT existente na Europa, envolvendo entidades de aplicação da

lei e serviços de informações e de segurança, o PWGT afirma-se sobretudo em função da já longa história e tradição, e em virtude da experiência e prestígio acumulados ao longo de quase quatro décadas de funcionamento. A independência é, porventura, uma das suas características mais marcantes e distintivas: o PWGT “(...) não pertence a nenhuma estrutura organizacional permanente de natureza política ou eurocomunitária” (Ventura, 2004, p. 225). A rede foi criada na base de memorando de entendimento entre ministros da Justiça e do Interior e destaca-se por ser isenta de qualquer filiação ou orientação política. O que significa que as decisões de caráter operacional que requerem ou recomendam cooperação internacional são tomadas e assumidas pelas próprias agências e serviços representativos dos países-membros sem qualquer interferência de estirpe diversa.

O PWGT opera na lógica da confiança e reciprocidade, valores consolidados ao longo de decénios entre os serviços com assento na estrutura de cooperação e respetivos delegados, em múltiplos casos ligados durante anos sucessivos, participando conjuntamente em inúmeras operações e permutas. De resto a rede tem escopo e atua num quadro europeu mais vasto que está a jusante da UE, abrangendo três países não-membros e contando ainda com a colaboração da Europol que mantém estatuto de observador desde 2002, nessa qualidade assistindo e participando nas assembleias-gerais. A participação portuguesa nesta instância é assegurada, há já mais de três décadas, pela PJ através da DCCB-UNCT que mantém a seu cargo a gestão do respetivo sistema de comunicação encriptado que opera ininterruptamente. Em nome de Portugal, a PJ-UNCT (DCCB) já organizou três assembleias-gerais semestrais, em 1988, 1994 e 2007.

É essencial que os Estados e respetivas instituições especificamente vocacionadas para o combate ao terrorismo mantenham políticas de ação e investimento, apesar dos pontuais mas efémeros abrandamentos ou desanuiamentos da situação internacional que por sinal não se vislumbram na atualidade. Antes pelo contrário: os sinais são de claro e crescente agravamento do panorama, marcado pela escalada do terrorismo em sucessivos atentados e em várias latitudes, caracterizando um nível de ameaça sobre a Europa e o resto do mundo que é certamente inédito e regista hoje a maior intensidade de sempre. Por outro lado, o edifício de ação CT nas suas diversas cambiantes é insuscetível de reconstrução segundo a voragem ou o sabor dos acontecimentos e afigura-se indispensável que a aposta na ligação e cooperação internacional bilateral e multilateral se mantenha e prossiga. ■

Notas

- ¹ Por assim dizer, a ação da PJ na senda da cooperação internacional CT e CVE, por intermédio da DCCB-UNCT, colocou Portugal no mapa-mundo das entidades e agências com (algum) papel relevante nesse domínio.
- ² Cf. *inter alia*, Dijkstra (2010, p. 53), Duarte (2010, pp. 46 e 47), Paniágua (2010, pp. 49 a 51), Reeb (2010, pp. 56 a 58) e Yeats (2010, pp. 54 e 55).
- ³ Cf. Ventura (2010, pp. 39 a 41).
- ⁴ Recente e formalmente dissolvida num desenlace então – hoje já à distância de oito anos – de todo em todo inesperado e imprevisível (à data ninguém aguardaria que logo em janeiro de 2011 a ETA declarasse cessar-fogo e que se extinguisse definitivamente já em 2018, após quase seis décadas de luta armada e meio século de atentados que custaram a vida a cerca de 900 pessoas). Na época a ETA era reconhecidamente um tema forte: cerca de quatro meses antes desta reunião, uma parelha de etarras fora detida no Nordeste transmontano em fuga às autoridades policiais espanholas e menos de um mês depois foi descoberto e desmantelado, instalado numa moradia na região de Óbidos, um verdadeiro laboratório de produção de engenhos explosivos que a organização terrorista ali mantinha.
- ⁵ Cf. Fernandes (2017).
- ⁶ As famigeradas Joint Investigative Teams. A experiência mais recente e porventura exemplar de algum sucesso alcançado é a designada Task Force Fraternité em que estão envolvidas as autoridades competentes da Bélgica e França com o apoio analítico dispensado pela Europol-ECTC para investigação conjunta dos atentados terroristas ocorridos em Paris e em Bruxelas, respetivamente em novembro de 2015 e em março de 2016.
- ⁷ *Hydra*, dedicado ao terrorismo islamista, e *Dolphin*, para as restantes áreas de atividade criminal de motivação político-ideológica, são dois dos exemplos mais significativos.
- ⁸ A contribuição portuguesa para o relatório TE-SAT é anualmente preparada pela PJ-UNCT.
- ⁹ Cf. Ventura (2004, p. 225) e também Ventura & Dias (2015, p. 148).

Referências

- DIIJKSTRA, Hans (2010). “A experiência holandesa no combate ao terrorismo”, *Modus Operandi*, 3: 52-53.
- DUARTE, José Fernandez (2010). “A luta contra o terrorismo internacional – Relações bilaterais Portugal-Espanha”, *Modus Operandi*, 3: 45-47.
- EUROPOL (2007-2017). “*Trends & Situation Report (TE-SAT) on Terrorism in the EU*”. Haia: Europol Public Information.
- FERNANDES, José (2017). “A cooperação judiciária e policial internacional”, in: *Cooperação judiciária e policial – Seminário Internacional* (pp. 21-26), Guiné-Bissau: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.
- PANIÁGUA, Manuel Navarrete (2010). “Cooperação entre a PJ e a Guardia Civil em matéria de terrorismo”, *Modus Operandi*, 3: 48-51.
- REEB, Christian (2010). “A luta contra o terrorismo: a cooperação franco-portuguesa”, *Modus Operandi*, 3: 56-58.
- VENTURA, João Paulo (2004). “Terrorismo: da caracterização do fenómeno à reatividade proativa”, *Policia & Justiça III* (3): 195-236.
- VENTURA, João Paulo (2010). “A PJ e o combate ao terrorismo – a propósito da reunião da Interpol, sobre terrorismo na Europa, realizada em Portugal”, *Modus Operandi*, 3: 39-44.
- VENTURA, João Paulo (2018a). “Radicalização político-ideológica e comportamento criminal: caracterização, prevenção e resposta”, *Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses – IC3F*, 2: 10-44.
- VENTURA, João Paulo (2018b). “Análise de *intelligence*, prevenção, cooperação e investigação”, comunicação ao V Congresso de Investigação Criminal, Braga: Espaço Vita.
- VENTURA, João Paulo & DIAS, Rui (2015). “*Base Mike – Subsídio para a História da DCCB-UNCT da Polícia Judiciária*”, Lisboa. Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária.
- VILELA, António José (2005). “*Viver e morrer em nome das FP-25*”, Cruz Quebrada: Casa das Letras/Editorial Notícias.
- YEATS, Cathal (2010). “A Polícia Real de Gibraltar e o combate ao terrorismo”, *Modus Operandi*, 3: 54-55.



2.28 • A dimensão externa da segurança interna

A PROCURADORIA EUROPEIA: DESAFIO AO ORDENAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS (1.ª parte)¹

Jorge Albino Alves Costa

FOI RECENTEMENTE APROVADO e publicado o Regulamento que cria a Procuradoria Europeia², uma nova estrutura supranacional, ao nível da União Europeia (UE), na área da justiça (criminal). Sendo necessária a adaptação normativa interna do referido Regulamento, de molde a permitir uma acção eficiente, objectiva e sem equívocos por parte de quem participa na Procuradoria Europeia, essa adaptação terá de levar em linha de conta aspectos que se nos afiguram incontornáveis em sede de ponderação prévia ao início do exercício efectivo de funções de tal órgão da UE.

E para levar a cabo essa ponderação prévia urge fazer convergir os conhecimentos e as experiências dos profissionais forenses (juizes, procuradores, advogados), a par, naturalmente, das inerentes opções políticas a assumir por quem tem legitimidade para o fazer em representação do povo português. Bom será, por isso, que, a breve prazo, sejam definidos métodos de trabalho e estruturas de reflexão que possam desempenhar essa tarefa que se reveste de especial sensibilidade, por tocar o cerne da “soberania”: a justiça penal.

Numa breve análise preliminar e sem preocupação de exaustividade, em seguida abordarei um ponto específico que – sem prejuízo de se entender que esta análise apenas cobre um de entre muitos pontos –, na minha opinião, se deverá reflectir no contexto político e jurídico em Portugal para dar efectividade plena à Procuradoria Europeia.

Quadro jurídico-constitucional português relativo ao “poder judicial”, incluindo o Ministério Público

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, aprovada pela Assembleia Constituinte eleita em 1975 na sequência da revolução democrática de 1974, consagrou a clássica divisão de poderes, elegendo como órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais, tal como decorre do artigo 110.º, inserido na Parte III – Organização do poder político. Por sua vez, no seu Título V – TRIBUNAIS – incorpora o Ministério Público neste “Poder Judicial”³ (Capítulo IV), atribuindo-lhe, nos termos do artigo 219.º, a função de, entre outras, “exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade”⁴ (cf., também, artigo 3.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Ministério Público (EMP).

Esta inserção do MP no seio do poder judicial não é questão de somenos, porquanto significa que o legislador constituinte tomou posição quanto à sua relação com o Executivo, já que aquele esteve – e em alguns Estados ainda está – muito próximo, mesmo vinculado, ao órgão executivo, o mesmo é dizer, ao Governo.

Não significa que, com esta relação singular entre MP e Governo, seja totalmente afastada uma legítima responsabilidade desta entidade judiciária para com os demais poderes, ou que o Governo esteja afastado de um grau de participação (muito embora tal participação não seja pacífica) no autogoverno do MP. Veja-se, por um lado, a possibilidade de o ministro da Justiça estar presente nas reuniões do Conselho Superior do Ministério Público e de em tal órgão de gestão do MP terem lugar representantes do Parlamento e do Governo. Por outro lado, a nomeação da máxima chefia do MP, isto é, do procurador-geral da República (PGR), resulta de uma convergência das vontades políticas de outros dois poderes, seja, do Presidente da República (que nomeia) e do Governo (que propõe), conferindo-se, deste modo, uma “dupla legitimação” democrática e constitucional ao PGR. Finalmente, importa ainda referir que, nos termos da muito actual *accountability*, o MP não só elabora um relatório anual onde dá conta da sua actividade, como também o PGR deve, no contexto da execução da política criminal e respectivas prioridades, apresentar ao Parlamento um relatório sobre esta matéria (artigo 14.º, n.º 2, da Lei 17/2006, de 23 de Maio – Lei-Quadro da Política Criminal).

“
(...) em Portugal, apenas o MP (...) pode exercer a acção penal perante os tribunais, pelo que há que conferir uma inerente legitimidade constitucional à PE.”

A CRP é, portanto, bem clara: o *Ministério faz parte integrante do poder judicial e não do poder executivo*⁵. E se é verdade que o MP não se pode configurar como o anverso da magistratura judicial, numa justaposição ou moldagem plena de estatutos, também não é menos verdade que algumas das suas características, sendo comuns, ditam que os procuradores e os juizes sejam magistrados⁶, com carreiras paralelas e com estatutos muito próximos, e não qualificados ou perspectivados como meros funcionários da Administração Pública.

A independência dos juizes e a autonomia do MP

A norma que consagra constitucionalmente as atribuições do MP (artigo 219.º, n.º 3), determina, ainda, que os magistrados do MP gozam de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da

lei, relegando, assim, para a lei ordinária a conformação concreta de tal estatuto e da autonomia. De tal normativo decorre que é a própria Constituição que caracteriza os agentes do MP como “magistrados”, conceito que é depois densificado no respectivo estatuto⁷, nomeadamente no artigo 74.º e seguintes, revelador da identificação do estatuto dos procuradores ao dos juizes. O EMP esclarece que a autonomia do MP (de que goza em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local) se caracteriza pela vinculação dos magistrados a critérios de legalidade e de objectividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às directivas, ordens e instruções previstas nesta lei (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do EMP), o que configura a sua hierarquia. Se é verdade que os tribunais e os juizes são “independentes”, por não estarem subordinados hierarquicamente entre eles, salvo no que tanger com a observância e cumprimento das decisões dos tribunais superiores no âmbito dos recursos das respectivas decisões, e se é certo que o MP não é “caracterizado” pela Constituição ou pelo EMP como “independente”, convirá então perceber, em brevíssimo esboço, o sentido e alcance funcional da autonomia e bem assim da hierarquia do MP.

Relativamente ao conceito – e prática – da autonomia de que se reveste o MP poderemos afirmar que esta é percebida numa dupla dimensão:

i) uma dimensão externa, que, de forma simples, poderemos dizer que é entendida como coincidente com a “independência” dos juizes e dos tribunais, na medida em que a acção do MP deve fazer-se fora de quaisquer ingerências ou interferências políticas, sociais, económicas ou qualquer outra, potencialmente provenientes do mundo no qual também se encontram os tribunais. De realçar, aliás, que o EMP vincando essa “independência” do MP determina que os magistrados do MP são independentes da magistratura judicial;

ii) uma dimensão interna, que significa que, no contexto da sua acção concreta, em cada processo, e no estrito exercício funcional, os magistrados do MP detêm uma margem de liberdade, sem prejuízo da hierarquia, e que, não se confundindo essa autonomia com a “independência” dos juizes, também se não confunde com a “obediência” de um funcionário público. Portanto, autonomia (nesta dimensão interna) significa que o magistrado decide, por si próprio, em função dos factos subjacentes à questão em análise e em função da lei aplicável, sem prejuízo da possibilidade de uma intervenção hierárquica, através de ordens ou instruções emanadas superiormente, mas estas emitidas, sempre, na forma, condições

e limites previstos no estatuto, e tendo-se em conta que o EMP prevê a possibilidade de o magistrado invocar “objecção jurídica” como razão para deixar de cumprir tais ordens ou instruções (artigos 79.º e 80.º do EMP)⁸.

Autonomia versus hierarquia no Ministério Público português

A hierarquia (artigo 76.º do EMP) consiste, portanto, na subordinação dos magistrados aos magistrados de grau superior e na consequente obrigação de acatamento por aqueles das directivas, ordens e instruções, sem prejuízo do disposto nos artigos 79.º e 80.º.

Esta relação hierárquica entre categorias funcionais no seio do MP tem regras estabelecidas quer no EMP quer no processo penal ou em outros regimes processuais. Desde logo, e segundo o EMP, o magistrado tem o direito de “recusa do cumprimento de directivas, ordens e instruções”, nos termos do artigo 79.º, intitulado, significativamente, “limite aos poderes directivos”, e que dispõe: “1. Os magistrados do Ministério Público podem solicitar ao superior hierárquico que a ordem ou instrução sejam emitidas por escrito, devendo sempre sê-lo por esta forma quando se destine a produzir efeitos em processo determinado. 2. Os magistrados do Ministério Público devem recusar o cumprimento de directivas, ordens e instruções ilegais e podem recusá-lo com fundamento em grave violação da sua consciência jurídica. 3. A recusa faz-se por escrito, precedendo representação das razões invocadas. 4. No caso previsto nos números anteriores, o magistrado que tiver emitido a directiva, ordem ou instrução pode avocar o procedimento ou distribuí-lo a outro magistrado. 5. Não podem ser objecto de recusa:

- a) As decisões proferidas por via hierárquica nos termos da lei de processo;
 - b) As directivas, ordens e instruções emitidas pelo procurador-geral da República, salvo com fundamento em ilegalidade.
6. O exercício injustificado da faculdade de recusa constitui falta disciplinar”.

Acresce que os regimes processuais estabelecem as regras que prevêem, orientam, condicionam e limitam a intervenção de um superior hierárquico num determinado processo, nomeadamente nos casos em que, *v. g.*, um magistrado arquiva uma investigação penal ou ainda em outras situações previstas no Código de Processo Penal (CPP)⁹. Isto é, a intervenção do superior hierárquico, seja *ex officio* seja a requerimento de quem tiver legitimidade para o fazer, está assim devidamente balizada na lei e, fora de tais situações, não é admissível uma casuística intervenção hierárquica¹⁰.

O MP e exercício da acção penal

Temos pois que a CRP configura o MP como um órgão multifacetado¹¹, integrado no poder judicial e comungando dos seus princípios axiais, e que desenvolve (quase) em exclusivo o exercício da acção penal orientada pelo princípio da legalidade. Para além do MP, só as vítimas, e

sob condições muito estritas, podem igualmente exercer a acção penal. Não há mais nenhum outro órgão, nacional ou estrangeiro, que possa cumprir com tal atribuição perante a jurisdição portuguesa. Detém, por isso, essa atribuição por força da Constituição e pela forma nela consignada.

A concretização dessa atribuição constitucional é traduzida depois pelas leis ordinárias, seja pelo EMP, pelo CPP, pela Lei de Organização do Sistema Judiciário¹², pela Lei de Organização da Investigação Criminal¹³ ou pela Lei-Quadro da Política Criminal, que definem o modo de actuação do MP, o quando, perante quem, com quem, que formas processuais a promover ou que assistência a assegurar pelos órgãos de polícia criminal, sob a direcção do MP.

Do abundante quadro normativo em apreço conclui-se que é ao MP – e só a ele, salvo as limitadas excepções previstas na lei para certos tipos de crimes – que o Estado concede o poder da investigação criminal, sob a forma de inquérito, e, sendo caso disso, da consequente “acção pública” perante os tribunais portugueses. E ainda que o MP seja coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, nomeadamente em termos de prévia delegação, genérica ou concreta, estes agem sob o poder funcional do MP sendo este, sempre, o titular do inquérito. É o MP que, encerrado o inquérito, assume a decisão final de arquivar ou acusar. Acusando, acciona a intervenção do Tribunal que, nos termos das leis processuais, realizará o julgamento. A acção pública cabe, portanto, ao MP português, perante tribunais portugueses. Esta é a normativa vigente e que decorre da Lei Fundamental e das Leis ordinárias já enunciadas.

Princípio da legalidade no exercício da acção penal

Um outro aspecto que convém sublinhar é o do princípio da legalidade, segundo o qual por cada notícia de crime deverá corresponder a abertura de um inquérito para a realização da investigação criminal que no caso se impuser.

O artigo 262.º, n.º 2, do CPP, determina: “Ressalvadas as excepções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de inquérito”¹⁴, sendo o inquérito dirigido pelo MP, assistido pelos órgão de polícia criminal, nos termos do artigo 263.º do CPP¹⁵. Tal comando legal traduz, assim, o exercício do *jus puniendi* do Estado, promovido pelo MP, nos termos da Constituição, através da pertinente investigação criminal, assistido pelos órgãos de polícia criminal, e perante os tribunais portugueses. E, de certa forma, esse *jus puniendi* do Estado mantém-se ainda quando se verificarem situações que possam levar à “renúncia” da jurisdição penal pelo Estado português, em função de cooperação internacional. Veja-se, nomeadamente, a situação prevista no artigo 89.º da Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto (Lei de Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal), relativamente à Delegação em Estado Estrangeiro da instauração ou continuação de procedimento penal.

A regra é, portanto, esta: o Estado português, através dos seus órgãos próprios, nacionais, previstos na Constituição, investiga, exerce a acção penal e julga os crimes para os quais detém competência territorial, nos termos do Código Penal ou nos casos em que tal competência derive das Convenções Internacionais. Alterar este quadro – que tange um poder soberano – implica, quanto a nós, uma alteração constitucional, em virtude de uma alteração sistémica, de paradigma, isto é, que não decorre pontualmente de situações esporádicas e específicas da cooperação judiciária com outros Estados em certo processo penal. Na verdade, uma “renúncia” previamente anunciada terá de ter um tratamento sistémico e permanente ao nível constitucional. ■

Notas

¹ Este artigo corresponde, com ligeiríssimas alterações, ao texto preparado no âmbito de reunião realizada em Madrid pela ReDPE – Rede espanhola de Direito Penal Europeu, no dia 1 de Dezembro de 2017, e na qual participei a convite da sua coordenadora, professora Angeles Gutiérrez Zarza, tendo sido aquele texto objecto de divulgação no II Anuário ReDPE, que reúne os textos apresentados na referida reunião.

² Vide “Regulamento (EU) do Conselho de 12 de Outubro de 2017 que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia”, JO, L, 283, de 31.10.2017.

³ Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam: “O Ministério Público é um dos órgãos constitucionais integrados na organização dos Tribunais...” e “... é seguro afirmar que o paradigma de Ministério Público acolhido pela Constituição de 1976 é o de um órgão de justiça independente e autónomo (cfr. n.º2), subtraído à dependência do poder executivo e erguido à categoria de magistratura, com garantias próprias aproximadas das dos juizes (cfr. n.º3)”, in Constituição da República Portuguesa, Anotada, Artigos 108.º a 296.º, Volume II, pág. 601, em anotação ao artigo 219.º.

⁴ O artigo 219.º da CRP estabelece um quadro multifacetado de atribuições cometidas ao MP português que é singular no panorama do direito comparado. Na verdade, o MP português desenvolve, nos termos da CRP e do estatuto, um conjunto de missões e de funções sem paralelo em outros sistemas, que, no geral, se limitam a conferir atribuições no âmbito da investigação e da acção criminal.

⁵ Vide, por todos, “Ministério Público: instrumento do Executivo ou órgão do poder judicial?”, IV Congresso do Ministério Público, 1994, Cadernos, 6, *Revista do Ministério Público*.

⁶ O artigo 75.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público, estipula mesmo que “a magistratura do Ministério Público é paralela à magistratura judicial e dela independente”.

⁷ O Estatuto do Ministério Público (EMP) foi aprovado pela Lei 47/86, de 15 de Outubro, com várias alterações posteriores.

⁸ Estas ordens ou instruções são as emitidas em casos concretos. Não estão aqui em causa as directivas, ordens e instruções de carácter genérico que, desde logo, o PGR pode emitir, nos termos do EMP. Veja-se, por exemplo, o disposto no artigo 13.º da Lei-Quadro da Política Criminal (Lei 17/2006, de 23 de Maio) quanto ao poder de serem emitidas directivas, ordens e instruções no âmbito da execução da política criminal.

⁹ Veja-se o disposto no artigo 276.º, n.ºs 4 e 5, sobre o poder de o superior hierárquico avocar o processo nos casos em que o respectivo titular tenha excedido os prazos de encerramento do inquérito (previstos no artigo 276.º, n.º1). O magistrado titular deve disso dar conhecimento ao superior hierárquico e este pode avocar tal processo.

¹⁰ Cf. artigo 278.º (Intervenção hierárquica) e artigo 279.º, n.º 2 (Reabertura do inquérito), do CPP.

¹¹ Vide Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, pág. 602.

¹² A Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) foi aprovada pela Lei 62/2013, de 26.8.

¹³ A Lei de Organização da Investigação Criminal foi aprovada pela Lei 49/2008.

¹⁴ Vide igualmente o artigo 53.º do CPP.

¹⁵ Veja-se também o artigo 3.º da LOIC.



2.29 • A dimensão externa da segurança interna

A PROCURADORIA EUROPEIA: DESAFIO AO ORDENAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS (2.ª parte)¹

Jorge Albino Alves Costa

A UNIÃO EUROPEIA VEM DESENVOLVENDO, desde há décadas, mas hoje com maior densidade, aprofundamento e coerência, soluções de cooperação judiciária que possam, eficientemente, responder aos desafios que a moderna criminalidade coloca aos Estados, às comunidades e aos cidadãos.

Os vários instrumentos operativos (Rede Judiciária Europeia ou a Eurojust) trouxeram uma acção mais dinâmica e articulada no combate ao crime transfronteiriço grave, mormente o de cariz económico-financeiro. Por outro lado, e tendo por matriz as conclusões do Conselho Europeu de Tampere (1999), a União Europeia enriqueceu-se com um instrumento legal no seio da cooperação judiciária, com relevante impacto no que toca à execução de decisões num Estado e provenientes de outro Estado, com a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo a tais decisões. Este foi fruto do elevado grau de confiança adquirido entre os Estados-membros da União Europeia e entre as instituições nacionais de cada EM (Tribunais, MP e Polícias) e respectivos sistemas jurídicos e amparados por uma intervenção jurisprudencial “uniformizadora” dos Tribunais de Estrasburgo e do Luxemburgo. Com a criação da Eurojust, em 2002, foi dado um novo e importante passo relativamente a soluções de coordenação de investigações transnacionais ou de maior eficiência na área da cooperação judiciária.

Todavia, persistia uma lacuna – nevrálgica – quanto a uma maior eficácia nas investigações que implicassem vários Estados, em virtude de nem sempre ser suficiente ou adequada uma mera coordenação das entidades nacionais envolvidas.

A complexidade de certas investigações, a natureza transnacional da criminalidade, a diferença de regimes processuais potencialmente aplicáveis, a lentidão e a por vezes incipiente cooperação judiciária em certos domínios, bem como a necessidade de promover uma acção sem falhas de coordenação, constituíam factores a invocar a urgente criação de estruturas supranacionais com potencialidade de investigação criminal em todo o território da União Europeia, numa única acção.

O Tratado de Lisboa e a previsão normativa sobre a criação da Procuradoria Europeia

Na concretização daquele objectivo várias soluções foram sendo propostas e analisadas, ao longo do tempo, no sentido de criar tais estruturas com essa valência de natureza penal, mormente no âmbito de investigações criminais relativamente a um tipo específico de criminalidade: as infracções lesivas dos interesses financeiros da União Europeia. A limitação a este tipo de infracção radicava no entendimento de que o mesmo era o único que verdadeiramente assentava num específico bem jurídico da UE enquanto tal.

Assim, desde o “Corpus Juris” – apresentado por um conjunto de académicos coordenado por Mireille Delmas Marti e que definia regras substantivas, adjectivas e organizativas – até à proposta apresentada pela Comissão Europeia à Conferência Intergovernamental de Nice sobre a “Protecção dos Interesses Financeiros e a Criação de um Procurador Europeu”, a União Europeia – e mesmo alguns sectores da sociedade civil preocupados com um eficaz combate à criminalidade grave de natureza transnacional – trabalhou com o propósito de estabelecer mecanismos e estruturas adequadas àquela finalidade.

Contudo, e sem embargo de ter permanecido como um importantíssimo marco histórico, o projecto do “Corpus Juris” não logrou seguimento e os Estados participantes na sobredita Conferência Intergovernamental rejeitaram a proposta da CE alegando que não existia base legal nos tratados para a criação de tal estrutura. Como já anteriormente referido, o caminho foi-se fazendo com outras estruturas e outros mecanismos, nomeadamente a Rede Judiciária Europeia e a Eurojust, que tinham por especial desiderato facilitar a cooperação judiciária e mesmo promover a coordenação no âmbito dessa cooperação, embora sem os poderes que permitissem realizar a investigação criminal e muito menos promover a “acção pública”, mantendo-se tais faculdades no reduto soberano dos Estados. Só com o Tratado de Lisboa (2010) se opera uma determinante e difícil alteração neste contexto. A par da “constitucionalização” no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) de outras linhas estruturantes como o princípio do reconhecimento mútuo, a harmonização das legislações, mormente na área processual penal, incluindo direitos de defesa e a validade da prova e o reforço da Eurojust, ficou estabelecida a base legal que veio permitir a criação de uma Procuradoria Europeia.

O artigo 86.º do TFUE constitui(u), portanto, a “*conditio sine qua non*” para se começar a gizar na UE um outro caminho na política de justiça criminal. Por esta via solidifica-se um importante patamar em termos jurídico-políticos, porquanto, e no fundo, este novo quadro legal significa de forma clara e visível uma “federalização” na área da justiça criminal.

O Regulamento que cria a Procuradoria Europeia

A Comissão Europeia, no seguimento da adopção da base legal habilitante, apresentou uma proposta de Regulamento, vindo o mesmo a ser aprovado em 2017. De uma forma muito breve não posso deixar de salientar, relativamente ao seu conteúdo, alguns aspectos cruciais, reproduzindo aqui as partes do articulado que ora importa na economia do presente texto. Assim, e nos termos do artigo 3.º, a Procuradoria Europeia é instituída como um órgão da União, com personalidade jurídica, cooperando com a Eurojust e contando com o seu apoio.

O artigo 4.º (Funções) determina que “cabe à Procuradoria Europeia investigar, instaurar a acção penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento contra os autores e seus cúmplices nas infracções penais lesivas dos interesses financeiros da União previstas na Directiva (UE) 2017/1371 e determinadas no presente regulamento. Para o efeito, a Procuradoria Europeia faz as investigações e pratica os actos próprios da acção penal, exercendo a acção pública perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-membros até que o processo seja arquivado”.

Esta é uma disposição central na compreensão da missão desta nova entidade. Com efeito, até agora não existia nenhum órgão da UE com a competência e o poder de “investigar, instaurar a acção penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento”. Por outras palavras, doravante, uma instituição da UE, pela forma consignada no Regulamento, irá exercer poderes e competências até agora reservadas a órgãos de natureza nacional, no âmbito de matéria que toca o cerne da soberania: a acção penal.

Do exercício da acção penal pela PE: legitimação constitucional

A primeira e premente questão que importa, pois, abordar – e resolver internamente –, é a da “atribuição” da realização da investigação criminal e da acção penal a uma estrutura supranacional e a agentes que, estando embora organicamente inseridos no MP português, surgirão como integrando entidades “não nacionais” e a elas subordinados, isto é, a Procuradoria Europeia. Sobre esta matéria antevêm-se sobretudo duas interpretações do ordenamento jurídico-constitucional português para acomodar a novel Procuradoria Europeia com as suas competências que lhe facultam poderes até agora atribuídos constitucionalmente e em exclusivo ao MP nacional:

- i) A interpretação segundo a qual não é necessária nenhuma alteração da Constituição, porquanto em sede da Lei Fundamental já consta(rá) suficiente previsão legal, designadamente tendo em conta a norma do artigo 7.º, n.º 6, que admite o “exercício em comum, em cooperação ou pelas instituições da União Europeia dos poderes necessários à construção e aprofundamento da União Europeia (cfr. também artigos 7.º e 8.º, n.º 4, da CRP).
- ii) A interpretação que advoga a necessidade de alteração constitucional, porquanto a atribuição à PE de competências até agora cometidas a um órgão português vem afectar a organização do Estado, ao nível do poder judicial/MP, e essa organização constitucional faz parte dos “princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático” (cfr. artigo 7.º, n.º 6, 1.º segmento), pelo que, qual-

quer alteração na referida organização implicará – na medida em que toca em “atribuição constitucional” – uma alteração do texto constitucional.

Vimos que o órgão ao qual a CRP atribui a função estadual do exercício da acção penal é ao MP, órgão nacional composto exclusivamente, em toda a sua estrutura, por magistrados/pessoas portuguesas. Ainda que em certas situações, como nos casos em que, no contexto de uma investigação criminal, se torna necessário recorrer à cooperação judiciária, magistrados de outros Estados contribuam para essa investigação, fazem-no tão-só e apenas como colaboradores na investigação. Não detêm qualquer poder de determinação sobre o curso da mesma, isto é, não têm poder de decisão. Nos termos do Regulamento que cria a Procuradoria Europeia, há toda uma estrutura vertical² no seu seio que, em certos momentos, vai intervir e participar activa e decisoramente na investigação em curso num certo EM e desenvolvida localmente pelo respectivo procurador europeu delegado.

“ Doravante, uma instituição da UE, pela forma consignada no Regulamento, irá exercer poderes e competências até agora reservadas a órgãos de natureza nacional.”

Neste respectivo, importa, sobretudo, considerar os poderes vinculativos das Câmaras Permanentes, tal como previsto no artigo 10.º, *maxime* n.ºs 3, 4 e 5, do Regulamento, em face da posição do procurador europeu delegado (português). Ora, aquelas câmaras serão, naturalmente, constituídas por membros que não sejam portugueses e que no contexto da investigação e acção penal detêm uma intervenção decisória, que não meramente instrumental. Por outro lado, e ainda que, como facultado pelo Regulamento, um procurador europeu delegado (PED), possa ter uma dupla função, isto é, possa agir quer em termos “europeus” quer em termos nacionais, acumulando na mesma pessoa funções nacionais e funções europeias³, quando está a agir no processo que é – de acordo com a repartição de competências definida pelo Regulamento – da competência da Procuradoria Europeia, aquele PED age como “europeu” e não como português.

Assim sendo, e estando, pela Lei Fundamental, cometida a acção penal ao MP português – visto quer como instituição exclusivamente constituída por membros nacionais quer vista na pessoa de cada magistrado (português) – a adaptação do Regulamento à realidade normativa portuguesa exigirá uma alteração constitucional no campo das atribuição da acção penal.

Nesse sentido vai o Parecer da Ordem dos Advogados sobre a Proposta do Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia, no qual, a dado passo, se relata: “A segunda reserva resulta de, em Portugal, o exercício da acção penal ser atribuído ao Ministério Público, não por uma lei ordinária, mas sim por uma norma da Constituição, mais precisamente

pela norma do n.º 1 do artigo 219.º da Constituição. Ora, não se afigura que o exercício da acção penal, na ordem jurídica nacional e perante os tribunais portugueses, possa ser cometida a outra entidade, ainda que criada através de um Regulamento da União Europeia, para mais quando aí se estabelece que os procuradores localizados nos Estados-membros agem sob a autoridade exclusiva do procurador europeu e seguem apenas as suas instruções, orientações e decisões na realização dos inquéritos e acções penais que lhes forem atribuídas e são totalmente independentes dos organismos do Ministério Público nacional e não têm quaisquer obrigações perante estes... Na verdade, sendo a Procuradoria Europeia uma entidade europeia dotada de personalidade jurídica própria e totalmente distinta e autónoma do Ministério Público nacional, não se afigura que a sua actuação na ordem jurídica nacional e perante os tribunais portugueses possa ser reconduzida ao Ministério Público que a Constituição da República Portuguesa prevê e regula, no respectivo art.º 219.º”.

Vimos que, em Portugal, apenas o MP (e algum particular nos casos e termos previstos na lei) pode exercer a acção penal perante os tribunais, pelo que há que conferir uma inerente legitimidade constitucional à PE, através da pertinente previsão na Constituição que, assim, reclama uma alteração, para, a par do MP nacional, poder exercer inequivocamente uma tal atribuição de “*jus puniendi*” soberano. Só assim não será, se se entender que essa medida estará já coberta pela norma do artigo 7.º, n.º 6⁴ da CRP (à semelhança do previsto no n.º 7⁵ para o TPI), o que me parece não se verificar.

Convirá mesmo sublinhar que este n.º 6 do artigo 7.º da CRP foi alterado – em momento prévio ao Tratado de Lisboa – para permitir formas de cooperação judiciária assentes no novel princípio do reconhecimento mútuo, estabelecido antes do Tratado de Lisboa. Sintomaticamente essa alteração é feita no artigo com a epígrafe “Relações Internacionais”. Hoje, com a natureza da PE, estaremos ainda num contexto de uma clássica “relação internacional”? Por outro lado, também para se reconhecer inequivocamente a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, se alterou a Constituição, pelo inerente aditamento de um n.º 7 ao artigo 7.º (Relações Internacionais), da CRP. Poderia ainda ser aduzido um outro argumento em defesa da desnecessidade de alteração constitucional⁶.

Não deixa de ser impressionante este argumento, porquanto se poderá ver neste n.º 4 do artigo 8.º uma autêntica carta de “legitimação” para o direito originário e derivado da EU, isto é decorrente dos tratados ou das instituições. Pois bem, quer o artigo 86.º do TFUE quer o Regulamento inscrevem-se nesse âmbito. Logo, o artigo 8.º, n.º 4 da CRP seria norma habilitante para admitir as competências e atribuições da PE que, até agora, estão constitucionalmente reservadas a órgãos estritamente nacionais. Mas será assim?

Vejamos: o segmento final da norma do n.º 4 contém uma ressalva que impõe limites ao previsto no restante segmento da norma. Isto é, as “disposições europeias” são aplicáveis na ordem interna mas “com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático”.

Naturalmente, em face de tal normatividade, a pergunta que se coloca é a de saber se não fará parte dos princípios fundamentais do Estado de direito democrático a divisão/organização/atribuição interna no concernente ao exercício da acção penal. A resposta terá de ser positiva.

Logo, aquela norma não será, quanto a nós, norma habilitante suficiente para uma “atribuição” *ope legis* à PE dos poderes (internos) de acção penal, isto é, decorrente da mera aplicação do Regulamento. E, assim sendo, não poderá deixar de se considerar, quanto a nós, a necessidade de alterar a CRP.

Na verdade, tendo a CRP sido alterada para permitir formas de cooperação na União Europeia que não afectavam a estrutura constitucional interna de atribuição de poderes e competências, *maxime* ao MP no âmbito da investigação criminal e da acção penal, e tendo sido igualmente alterada para aceitar a jurisdição do TPI, por maior razão se impõe agora que, com a inclusão no sistema de justiça criminal de um órgão com as competências e poderes da Procuradoria Europeia, em “concorência” com os poderes que estavam atribuídos em exclusivo a um órgão constitucional português, que incorpora um poder soberano, se proceda de forma semelhante à pertinente alteração constitucional para “acomodar” a PE e seus correspondentes poderes e atribuições. ■

Notas

¹ Este artigo corresponde, com ligeiríssimas alterações, ao texto preparado no âmbito de reunião realizada em Madrid pela ReDPE – Rede espanhola de Direito Penal Europeu, no dia 1 de Dezembro de 2017, e na qual participei a convite da sua coordenadora, professora Angeles Gutiérrez Zarza, tendo sido aquele texto objecto de divulgação no II Anuário ReDPE, que reúne os textos apresentados na referida reunião.

² Cfr. ponto IV.

³ Esta dupla função e, respetivamente, a “*double casquette*” não se nos afigura ser a solução mais eficiente e mais clara.

⁴ A Lei Constitucional n.º 1/2001 (Quinta Revisão Constitucional), através do seu artigo 2.º, reformula o dispositivo, aditando expressões como “e de um espaço de liberdade, segurança e justiça”, “convencionar o exercício” e “ou em cooperação”, dando-lhe a seguinte redacção: “6. Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia”.

⁵ Artigo 2.º “7. Portugal pode, tendo em vista a realização de uma justiça internacional que promova o respeito pelos direitos da pessoa humana e dos povos, aceitar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, nas condições de complementaridade e demais termos estabelecidos no Estatuto de Roma”.

⁶ Na verdade, a Lei Constitucional n.º 1/2004 (Sexta Revisão Constitucional) aditou um novo n.º 4 ao artigo 8.º da CRP, que passou a ter o seguinte teor: “Artigo 8.º (Direito internacional) 1. As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português. 2. As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português. 3. As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos. 4. As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.”

2.30 • A dimensão externa da segurança interna

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA: DIMENSÃO EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Judite Couto

SÓ A HISTÓRIA GUARDA REGISTO de há quanto tempo as alfândegas desempenham um serviço essencial para a sociedade, assegurando que o movimento transfronteiriço de mercadorias e meios de transporte vão ao encontro das necessidades e exigências das empresas, das pessoas e dos Governos e se processa em harmonia com os diversos acordos internacionais e, especialmente, em segurança. E se estas missões têm sido atributo da autoridade aduaneira nacional, ao longo dos vários séculos da sua existência, é igualmente verdade que o cenário mundial de ameaças vem mudando com o acelerar do tempo, trazendo novas e desafiantes responsabilidades. Em modo proporcional, as competências e capacidades das alfândegas europeias e, conseqüentemente, da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) têm vindo a ser reforçadas e adaptadas ao panorama internacional.

O dia em que o mundo mudou...

Porventura, uma das alterações mais significativas e impactantes deste panorama teve lugar no início do corrente milénio, a 11 de setembro de 2001. Nesse dia, a comunidade internacional testemunhou o mais brutal ataque terrorista contra civis de que há registo. As ondas de choque provocadas por esses acontecimentos empurraram o mundo e, dentro deste, as alfândegas da União Europeia (UE) para uma nova dimensão, marcada, profundamente, pela necessidade de se garantir um nível equivalente de controlo ao longo da fronteira externa, confirmando-se a cooperação internacional como a via fundamental para o sucesso dessa medida. Não sendo esta circunstância nova para as alfândegas – é apropriado aqui referir-se que as alfândegas lidam, fundamentalmente, com transações efetuadas entre duas pessoas situadas em países diferentes, onde intervêm duas autoridades aduaneiras distintas, as quais cooperam desde sempre – tiveram de ser dados passos significativos no sentido de harmonizar procedimentos ao nível da gestão do risco, fazendo com que as 28 administrações respondam como uma só e, sobretudo, conseguir-se que a probabilidade de identificar um carregamento de risco elevado deixasse de estar dependente do país por onde essa mercadoria irá entrar no território aduaneiro da UE. Desta forma, retiram-se vantagens a um inimigo sempre pronto e predisposto a explorar, inapropriadamente, os princípios fundamentais deste espaço e, em particular, da união aduaneira.

Não há segurança sem liberdade, nem liberdade sem segurança.

A segurança, tal como a liberdade, constitui um dos direitos fundamentais dos cidadãos e deve ser assegurada pelo Estado e pelas suas estruturas. Entre estas, destaca-se a AT, enquanto administra-

ção aduaneira nacional, garantindo, com o seu esforço, um nível elevado de segurança do território nacional e da UE, com recurso, sobretudo, ao controlo transfronteiriço de mercadorias, meios de transporte e pessoas enquanto potenciais transportadores de mercadorias.

Com os atentados de 11 de setembro e com muitos outros que, infelizmente, se lhe seguiram, especialmente na Europa, ficou evidente que a estratégia de segurança por parte dos Estados não era a mais adequada, na medida em que esta, até então, se baseava no princípio – que se provou errado – de que apenas os Estados, usando os seus exércitos convencionais, seriam os legítimos titulares da violência em massa, sob a forma de guerra fora das suas fronteiras, por serem apenas aqueles que teriam essa capacidade logística. Constatado o erro, a reação da comunidade aduaneira, digo-o com um certo orgulho, não se fez esperar.

Em junho de 2005, os diretores-gerais das Alfândegas, representando os Estados-membros da Organização Mundial das Alfândegas, aprovaram, por unanimidade, o Quadro de Normas para a Segurança e Facilitação do Comércio Global¹, também conhecido por Quadro SAFE, o qual, ao ser posto em prática de forma harmonizada, revolucionou o conceito em prática até então – controlo das mercadorias no local de chegada – e contribui, definitivamente, para a criação de uma comunidade internacional mais segura, mais consciente e mais coesa e com um nível de controlo equivalente ao longo da cadeia logística.

Este documento estabelece os padrões que os membros da Organização Mundial das Alfândegas – mais de 180 países, responsáveis pelo movimento de mais de 98% do tráfego mundial de mercadorias – devem implementar para conferir um elevado nível de segurança ao longo de toda a cadeia logística de abastecimento, ao mesmo tempo que contribuem para a promoção, através de políticas de facilitação conscientes, da competitividade das empresas e para um nível elevado de bem-estar social e económico.



Essa rede sustenta-se nestes quatro pilares fundamentais para que o fluxo das mercadorias se processe de forma célere, avaliando-se o risco de todas as transações o mais precocemente possível na cadeia logística e decidindo-se pela realização dos controlos no momento e local mais adequados e sempre, obviamente, em função do nível de

risco encontrado. Os riscos de segurança, como se deduz pelo que está em causa, não podem deixar de ser avaliados em momento anterior à entrada da mercadoria no circuito de abastecimento, para que esse movimento se faça de forma segura e não ponha em causa as estruturas da mobilidade.

Com as mercadorias a ser avaliadas em matéria de risco potencial e controladas, se necessário, antes da saída do país de exportação, passa a competir a cada país exportador a responsabilidade por aquilo que exporta e por garantir que é seguro! Contribui-se, desta forma, tempestivamente, para a proteção e sustentabilidade da cadeia logística de abastecimento internacional. Cada país, cada administração desempenhando o seu papel, consolidando uma *network* aduaneira internacional e garantindo um elevado nível de confiança na cadeia logística. O problema da segurança da cadeia logística é, como se demonstrou, de natureza transfronteiriça e pan-europeia, sendo que, ao nível da União, apenas podem ser atingidos resultados relevantes e de forma eficiente através de um quadro comum, partilhado e coerente, que aborde necessidades também elas comuns à UE.

Gestão do risco comum em matéria de segurança e proteção

Por isso, a União Europeia fez mais do que deixar exclusivamente nas mãos dos países exportadores a responsabilidade da avaliação prévia do risco, até porque há países que, mesmo sendo seus parceiros comerciais, apresentam, contudo, em matéria de segurança, níveis de risco diferenciados dos demais, sendo como tal merecedores de diferentes tratamentos, em matéria de contramedidas para minimizar a exposição a esse risco. Assim, para quando está reservado aos Estados-membros da União o papel de destinatários das mercadorias, a UE criou as condições legislativas que lhe permitem edificar uma segunda linha de defesa, a erguer e manter no momento mais cedo possível da cadeia logística.

A decisão política foi, pois, no sentido de acrescentar níveis de eficácia na gestão das competências das administrações aduaneiras, criando a obrigação legal aos operadores económicos intervenientes numa operação de comércio internacional de informarem, antecipadamente, os movimentos das suas mercadorias, promovendo, desta forma, a capacidade de as administrações aduaneiras avaliarem precocemente o risco e fazendo-o em momento prévio ao carregamento das mercadorias no meio de transporte para a União.

A existência de um elo mais fraco em determinado ponto da cadeia logística e, em particular, no momento de entrada das mercadorias e meios de transporte na União constitui um convite para vir a ser explorado por terroristas ou outros traficantes.



tes que, naturalmente, darão preferência a contrabandar as suas mercadorias através de locais onde as medidas de controlo são poucas, os meios inexistentes, onde tudo é negociável e onde as leis são mais complacentes e contornáveis, utilizando como portas de entrada aquelas que se mantêm abertas enquanto os olhos de quem vigia permanecem semicerrados.

É, por isso, fundamental haver uma estratégia coordenada no que diz respeito ao controlo da fronteira externa, para que esta pareça sempre um todo e nunca um conjunto díspar de partes. No sentido de assegurar o nível equivalente de controlo, ao longo da fronteira externa da União, de que se falou, em termos de objetivo estratégico, no início deste artigo, foram desenvolvidos e implementados critérios de risco comuns, a ser aplicados por todos os Estados-membros da União, como resposta uníssona às ameaças em matéria de segurança e proteção, constituindo este o pilar fundamental do quadro comum de gestão do risco.

O modelo assenta, assim, numa capacidade de, através da cooperação internacional e viabilizado pelo quadro legislativo em vigor, exercer competências de controlo, por vezes em lugares distanciados por milhares de quilómetros do território aduaneiro da União.

A desmaterialização do processo declarativo, associada à disponibilização prévia dos dados relativos às mercadorias e meios de transporte, permite o encontro tempestivo daqueles dados com as informações de risco na posse das autoridades, com recurso a um processamento automático. Resulta, assim, uma análise de risco mais eficaz e eficiente, criando-se as condições para que seja verdadeiramente participada entre alfândegas e demais autoridades, enquanto detentoras de informações extremamente relevantes para o processo da diferenciação dos distintos níveis de risco das mercadorias.

Dimensão externa das alfândegas no século XXI

Enfrentamos hoje, como se sabe, tempos difíceis onde a tão propalada crise mundial tarda em ser definitivamente resolvida, continuando a afetar várias franjas do comércio internacional. O posicionamento privilegiado das alfândegas da União, no seio da cadeia logística internacional, permite-lhes uma supervisão e acompanhamento dos reflexos da crise, que mais nenhum interveniente possui com tanto imediatismo.

São, por isso, do nosso conhecimento, em primeira mão, as consequências das crises financeiras, esprelhadas no desacelerar das estatísticas das importa-

ções e exportações de mercadorias. O momento de saída de uma crise grave aconselha, sempre, a uma certa prudência e as empresas, consequentemente, retraem-se de realizar certos investimentos de risco. Receia-se, hoje, que, ao invés do que tem sido a tendência de anos passados, ocorra uma onda de protecionismo, levando alguns Estados ou uniões aduaneiras a erguer barreiras económicas e comerciais, colocando entaves à circulação dos produtos, medida que, segundo nos parece, prejudicaria mais do que aliviaria a crise financeira. Isso mesmo já se verifica no relacionamento entre alguns dos principais blocos económicos mundiais, como pode ser exemplificado pela decisão da Casa Branca de impor direitos aduaneiros às importações de aço e alumínio originárias da União e de imediato com o presidente da Comissão Europeia a prometer retaliar.

“ (...) uma gestão dos riscos aduaneiros e de segurança eficaz envolve múltiplas e variadas entidades, requerendo uma estreita cooperação entre autoridades aduaneiras a nível europeu e internacional (...) ”

Em compensação, do lado da inteligência artificial e do ponto de vista da inovação, temos assistido a um *boom* em matéria de mudanças tecnológicas, afetando, afortunadamente, todas as áreas da sociedade. O movimento das mercadorias e o seu transporte não constituem exceção, bem pelo contrário. Basta aqui lembrar o lançamento experimental, muito recentemente, da primeira embarcação sem qualquer tripulação, remotamente controlada.

E isto é apenas o princípio da mais recente e mais inovadora revolução industrial de sempre, correspondendo às previsões do “futurista” e comunicador Gerd Leonhard, segundo o qual os próximos 20 anos provavelmente trarão mais mudanças para a humanidade do que os últimos 300.

Porém, sem se pensar agora nos próximos 20 anos, a verdade é que, já hoje, as novas tecnologias alteraram, radicalmente, o panorama da mobilidade e a forma como as mercadorias chegam ao conhecimento e às mãos dos consumidores. Esta disponibilidade, tantas vezes protegida pela anonimidade, e esta velocidade exigem das instituições uma resposta igualmente rápida e eficaz.

Consciente das responsabilidades que lhe são pedidas: 1) de fazer chegar rapidamente as mercadorias a quem delas necessita e, simultaneamente, 2) prevenir, detetar e deter aquelas que não devem chegar aos cidadãos consumidores, a AT reforçou as suas capacidades de controlo, investindo num ambiente desmaterializado aplicado aos processos de entrada, trânsito e saída das mercadorias.

O objetivo é garantir a realização de controlos, mais rápidos e seletivos, baseados em padrões de análise de risco, otimizando os seus recursos, atribuindo aos humanos tarefas de elevada tecnicidade, em matéria de mitigação minuciosa do risco previamente encontrado pelas máquinas.

Os pilares do progresso e do bem-estar social, como a multiplicidade de rotas de transporte, o aparecimento das companhias *low cost*, a livre circulação de pessoas, a aceleração das trocas comerciais e o acesso generalizado à internet e ao comércio eletrónico onde, de forma anónima, se pode adquirir qualquer mercadoria e aprender a fazer quase tudo, sendo excecional sob a maioria dos pontos de vista, apresentam, contudo, um efeito secundário potencialmente danoso – o de escancararem uma enorme janela de oportunidades a quem, com intenções perversas, pretende ter acesso a armas letais ou a outros produtos estratégicos ou perigosos. De entre este grupo de potenciais clientes sobressaem as organizações ligadas ao terrorismo internacional ou os traficantes de mercadorias proibidas.

Aqueles e estes, enquanto profundos conhecedores das fragilidades associadas aos sistemas de controlo, são pródigos em explorá-las, fazendo a sua própria análise do risco *a contrario* e selecionando aquelas rotas, aqueles meios de transporte ou aquelas fronteiras por onde a probabilidade de sucesso se apresenta como mais elevada. Seja terrorismo ou contrabando tradicional de mercadorias proibidas, as autoridades com responsabilidades na aplicação da Lei enfrentam hoje estruturas altamente organizadas que visam pôr em causa os alicerces do Estado de direito e da democracia, através do medo, da insegurança, da vilania ou do lucro fácil e da cobiça.

A forma de igualar este combate reside no recurso à cooperação interinstitucional e, desse modo, a enveredar pelo caminho da legalidade altamente organizada, consubstanciada numa resposta nacional, pan-europeia e internacional aos fenómenos da criminalidade. Neste contexto, as autoridades aduaneiras da UE reconhecem, obviamente, que uma gestão dos riscos aduaneiros e de segurança eficaz envolve múltiplas e variadas entidades, requerendo uma estreita cooperação entre autoridades aduaneiras a nível europeu e internacional, entre estas e outras autoridades públicas, incluindo os organismos responsáveis pelo controlo do cumprimento da lei e pela segurança. E, certamente, com os operadores económicos a desempenhar também um relevantíssimo papel. ■

Notas

¹ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe2015_e_final.pdf?la=en



2.31 • A dimensão externa da segurança interna

PORTUGAL – A COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL COM PAÍSES LUSÓFONOS E DO NORTE DE ÁFRICA

Ricardo Carrilho e Rodrigo Grilo

AO LONGO DOS ÚLTIMOS ANOS, o quadro de ameaças tem evoluído de forma constante e com crescente complexidade, num panorama que não pode ser apenas abordado na vertente da segurança interna. Os ataques terroristas no espaço da União Europeia (UE) têm persistido, evidenciando a evolução da ameaça, com base numa radicalização interna, com recurso à internet e ao uso de métodos simples. Paralelamente, no âmbito do crime organizado e de acordo com dados do último Relatório Anual de Segurança Interna (2017), assistimos ao agravamento da ameaça relacionada com os diversos tráficos e criminalidade conexa. As migrações ilegais, o tráfico de seres humanos, de estupefacientes e de armas de fogo, o branqueamento de capitais e a cibercriminalidade completam um cenário securitário que obriga a uma forte acção externa de cooperação policial internacional.

Ao nível da UE, a Estratégia Global da União Europeia, de 2016, a Estratégia de Segurança Interna Renovada e a Agenda Europeia para a Segurança, de 2015, destacaram a necessidade de considerar o forte vínculo entre a segurança interna e a externa, numa acção global, que permita uma União da segurança, genuína e eficaz.

De modo a enfrentar este quadro complexo de ameaças, e tendo em vista a prossecução da missão securitária do Estado, bem como o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da UE, as Forças e Serviços de Segurança (FSS) do Ministério da Administração Interna (MAI) actuam e cooperam também na esfera internacional, dentro das normas do direito internacional, no âmbito dos compromissos internacionais assumidos, em cooperação com organismos e serviços congéneres ou com organizações internacionais de que Portugal é Estado parte.

Paralelamente, a cooperação portuguesa na área da segurança interna encontra-se plasmada nos objectivos do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 e na Agenda 2030 das Nações Unidas. Esta linha de acção externa encontra-se inteiramente alinhada com as opções e necessidades definidas pelas autoridades dos países parceiros. Deste modo, a cooperação tem vindo a ser entendida como um investimento no desenvolvimento e na segurança humana, sempre em consonância com as restantes linhas da política externa portuguesa.

A Resposta da Cooperação Policial

A cooperação portuguesa, na área da segurança, está centrada nos países integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), bem como em alguns Estados do Norte de África

e da região do Sahel, tendo em conta os seus laços históricos e os novos actores da cena internacional, em matérias de segurança, migrações e fronteiras.

Diálogo no Contexto do Mediterrâneo Ocidental

O Diálogo 5+5 – designação adoptada para o processo de cooperação lançado em 1983, cujo objectivo reside no reforço do diálogo político e da cooperação em temas de interesse comum dos países da zona ocidental da região mediterrânica e, ainda, na promoção do desenvolvimento económico do Magrebe – tem-se constituído como o principal veículo para

“
A cooperação portuguesa, na área da segurança, está centrada nos países integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), bem como, em alguns Estados do Norte de África e da região do Sahel.”

a promoção da cooperação e da segurança na região.

Este Diálogo envolve cinco países da Europa, da margem norte do Mediterrâneo (Portugal, Espanha, França, Itália e Malta) e cinco países da União do Magrebe Árabe, da margem sul do Mediterrâneo (Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia), sendo de destacar as reuniões e acções, com forte empenhamento dos decisio-

res políticos, que versam nas áreas da segurança (CIMO) e das migrações (5+5 Migrações).

Em paralelo com este diálogo de natureza mais política e estratégica, serão de destacar mecanismos de cooperação reforçada, como sucede com o G 4 – grupo criado em 2013 e que une Portugal, Espanha, França e Marrocos, visando a adopção de medidas conjuntas em torno de assuntos do interesse comum, como sejam a imigração ilegal, a criminalidade e os tráficos ilícitos, bem como o terrorismo.

Cooperação com os Países do Norte de África

Os países do Norte de África partilham, com os seus parceiros da bacia norte do Mediterrâneo, um conjunto de desafios e de ameaças, maioritariamente agravados pela instabilidade político-social, económica e securitária de alguns países da região do Sahel. Pela proximidade geográfica, estes novos desafios securitários obrigaram à definição de novas prioridades para a cooperação policial internacional para a região.

A nível externo, e no quadro da implementação da agenda em matéria de prevenção e luta contra o terrorismo, a UE concentrou-se no desenvolvimento de parcerias com parceiros prioritários, nomeadamente na região do Médio Oriente e Norte de África (MENA), na Turquia e nos Balcãs ocidentais, tendo registado progressos neste domínio.

Paralelamente, as pressões migratórias, no flanco sul da Europa, obrigaram a uma abordagem concertada de combate às causas profundas da migração irregular e de construção de parcerias que reforcem os canais legais de migração. Neste âmbito, Portugal intensificou a cooperação com os países de origem e de trânsito, inclu-

Citando Thomas Hobbes, “*É a autoridade, não a verdade, que faz a lei.*” Esta autoridade, da qual depende a capacidade de resposta às modernas ameaças do século XXI, está intrinsecamente dependente da capacidade de as entidades competentes cooperarem entre si, em domínios tão relevantes como a prevenção e o combate ao terrorismo e à criminalidade; o combate aos vários tipos de tráficos internacionais (de estupefacientes a armas, incluindo seres humanos e espécies protegidas); a gestão dos fluxos migratórios ou o fortalecimento do Estado de direito.

Portugal tem prestado um contributo activo – alinhado com as prioridades e com os princípios gerais da comunidade internacional, e em particular da União Europeia – no sentido de assegurar um estreitamento dos laços de cooperação com os Países Africanos de Língua Portuguesa, mas também com novas geografias, como constitui exemplo as regiões do Norte de África e do Sahel.

Esta cooperação tem privilegiado as acções de capacitação, de formação e de assessoria, assegurando uma estreita partilha de conhecimentos de boas práticas, entre todas as partes envolvidas, constituindo-se as Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna como veículos de execução da política externa portuguesa.

Com o intuito de maximizar os resultados a alcançar, a acção desenvolvida nestes contextos geográficos tem-se plasmado em mecanismos de cooperação de natureza bilateral e multilateral, sendo de destacar fóruns como a Lusofonia, os Diálogos Mediterrânicos (destaque para o Diálogo 5+5 e o grupo G4) e, em particular, as acções da União Europeia destinadas ao continente africano.

País	N.º Acções	N.º Formadores	N.º Formandos	Dias de formação
Angola	194	365	6635	10 668
Cabo Verde	127	211	1638	6493
Guiné-Bissau	80	117	1209	5953
Moçambique	174	265	5745	9580
S. Tomé e Príncipe	106	149	3549	6265
TOTAL	681	1107	18 776	38 959

Programas de Cooperação Técnico-Policial com os PALOP – 2007-2016

Fonte: Secretaria-Geral da Administração Interna.

Áreas de formação e assessorias técnicas	Fornecimento de material e equipamento
– Policial	– Armamento
– Migração e Fronteiras	– Fardamento
– Protecção Civil e Bombeiros	– Material e equipamento de protecção civil e combate a incêndios
– Prevenção e Segurança Rodoviárias	– Equipamento informático
	– Equipamento de comunicações
	– Viaturas

Cooperação Técnico-Policial

Fonte: Secretaria-Geral da Administração Interna.

sivamente mediante a prestação de assistência, no sentido do reforço das capacidades de gestão da migração e das fronteiras destes países, em linha com a decisão do Conselho Europeu de 2014. A Agenda Europeia para as Migrações constitui-se, igualmente, como fundamental para o investimento necessário na segurança, bem como para a protecção do Estado de direito e desenvolvimento económico em África. No plano estritamente bilateral, esta cooperação, desenvolvida também pelas FSS do MAI, vem contando com o forte empenhamento e apoio dos oficiais de ligação do Ministério, que, desde 2014, desempenham funções na região e contribuem diariamente para o estreitamento dos laços de cooperação e de amizade.

No caso específico da Argélia, foram realizadas, até ao final de 2017, vinte e duas acções de cooperação policial bilateral entre os dois países, divididas entre conferências, visitas de trabalho e visitas oficiais, cursos e formações técnicas. Em 2018 foram envidados todos os esforços no sentido de assegurar a continuidade do reforço das relações bilaterais no domínio da segurança. Em paralelo, é igualmente de realçar a participação da Guarda Nacional Republicana (GNR) na vertente *Gendarmerie* da iniciativa “5+5 Defesa”, juntamente com a sua congénere, a *Gendarmerie Nationale* argelina. De destacar, ainda, a participação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) em iniciativas de âmbito regional, envolvendo a Argélia, designadamente o Projecto EuroMed Migrações III e o Diálogo sobre Migrações no Mediterrâneo Ocidental (Diálogo 5+5 Migrações).

No atinente à cooperação com Marrocos, as FFS do MAI mantêm contactos e acções de colaboração regulares com as entidades congéneres marroquinas e que envolve, entre outras entidades, a GNR, a PSP e o SEF. De salientar, neste particular, que o oficial de ligação do MAI, colocado em Marrocos, viu a suas funções alargadas à República Islâmica da Mauritânia. Paralelamente, um sargento encontra-se igualmente em funções no Centro de Cooperação Policial Hispano-Marroquino, de Algeciras, como resposta operacional a ameaças e a ilícitos que se colocam ao controlo das fronteiras comuns.

Em matéria de cooperação com a Tunísia, o ofi-

cial de ligação do MAI, em Argel, viu as suas funções alargadas também a este país, em Agosto de 2016, o que permitiu encetar contactos oficiais com as autoridades do Ministério do Interior tunisino, de forma a impulsionar as negociações para a implementação de um plano de acção conjunto em matéria de formação técnica. Este plano divide-se em dezoito módulos/ matérias, distribuídos entre a GNR, a PSP e o SEF, com uma programação abrangendo mais de cinquenta acções/cursos previstos para 2018 e anos seguintes. Portugal participa, ainda, activamente no âmbito da cooperação entre a Tunísia e a UE na área da Reforma do Sector de Segurança (RSS Peer review).

Cooperação na Região do Sahel

No quadro da prevenção e resposta às migratórias, o MAI participa ainda nos esforços europeus no âmbito do Quadro de Parceria (diálogo global com países de origem e trânsito de migrantes) com os cinco países prioritários: Mali, Níger, Nigéria, Etiópia e Senegal.

Em Maio de 2018, o empenhamento actual do MAI na região do Sahel incluía doze elementos da GNR e PSP, em duas missões EUCAP e no projecto multilateral GAR-SI, bem como vinte e quatro elementos projectados no âmbito de missões das Nações Unidas.

O projecto multilateral GAR-SI (financiado pelo Fundo Fiduciário de Urgência da UE) visa a criação de unidades robustas, baseadas no modelo Grupos de Acção Rápida da Guardia Civil (GAR), na zona do G5-Sahel, as quais possam ser utilizadas de forma preventiva no controlo de fronteiras e no patrulhamento, ou em reacção à ocorrência de incidentes, bem como na prevenção da ameaça terrorista, contribuindo assim para o reforço da segurança na região.

A constituição do consórcio responsável pela condução do projecto, de iniciativa das autoridades espanholas, ocorreu em Fevereiro de 2017, integrando, numa primeira fase, Portugal (através da GNR) e França. Posteriormente, Itália juntou-se ao grupo. Este projecto cobre o Senegal e os cinco países do G5 Sahel (Mali, Mauritânia, Burkina Faso, Níger e Chade). Desde Março de 2017, um tenente-coronel da

GNR assume a função de coordenador adjunto para o Níger. Desde Abril de 2017, outro tenente-coronel da GNR assume a função de coordenador adjunto para o Burkina Faso. Desde Setembro de 2017, um terceiro elemento da GNR assume o cargo de *legal adviser* para o Níger.

De referir, ainda, a participação do MAI no Programa Regional para o Desenvolvimento e Protecção no Norte de África (RDPP)¹, que tem entre os países beneficiários o Níger e a Mauritânia. Este programa tem como objectivo capacitar as autoridades locais na área do asilo e da protecção internacional (registo, documentação, determinação do estatuto, entre outros aspectos).

Cooperação com os Países Lusófonos

Enquadrada numa estratégia de longo prazo, no âmbito de uma das linhas permanentes de acção externa, a cooperação com os países lusófonos, no âmbito da segurança interna, tem sido uma constante ao longo das últimas décadas.

Em matéria de segurança interna são, anualmente, executados os Programas de Cooperação Técnico-Policial (PACTP), cujo financiamento é suportado pelas Forças e Serviços de Segurança do MAI e pelo Camões, Instituto da Cooperação e da Língua (CICL), I. P., organismo coordenador da cooperação portuguesa. Estes programas são enquadrados nos Programas Estratégicos de Cooperação, de âmbito plurianual.

A execução destes programas, no período entre 2007 e 2016, implicou o empenhamento de 1107 formadores das FSS portuguesas, em 681 acções de formação e assessoria, nas quais estiveram envolvidos 18 776 formandos dos países parceiros, num total de 38 959 dias de formação.

A cooperação técnico-policial portuguesa pretende, assim, contribuir para o desenvolvimento de competências técnicas e operacionais das Forças e Serviços de Segurança dos países parceiros, fortalecendo os princípios da boa governação, Estado de direito e defesa dos direitos humanos, através de assessoria técnica, formação e fornecimento de equipamentos diversos.

Conclusão

A cooperação técnica e técnico-policial portuguesa, desenvolvida através do MAI, constitui-se assim como um instrumento fundamental da política externa nacional, assegurando uma resposta adequada, proporcional e contemporânea às ameaças com as quais os Estados modernos se confrontam, e contribuindo, de forma activa e empenhada, para a segurança na Europa, na região do Mediterrâneo e em grande parte do continente africano. ■

Notas

¹ No âmbito do Plano de Acção acordado na Cimeira de La Valeta de 2015.



2.32 • A dimensão externa da segurança interna

PAZ E SEGURANÇA NO MUNDO – UM CONTRIBUTO DE PORTUGAL

Ricardo Carrilho e
Madalena Zoio Martins

O EMPENHAMENTO DO MINISTÉRIO da Administração Interna (MAI) no esforço de Portugal, enquanto coprodutor de paz a nível mundial, constituiu-se como uma realidade indiscutível da política externa nacional, neste início do século XXI.

Desde a primeira participação na componente civil da missão das Nações Unidas, no território da ex-Jugoslávia, em março de 1992, foi percorrido um longo caminho, que traduz o compromisso e a resposta das Forças e Serviços de Segurança (FSS) do MAI aos desafios que hoje interligam, de forma muito profunda, a paz e a segurança. A evolução das missões das Nações Unidas, mas, também, a evolução da União Europeia (UE), desde o Tratado de Lisboa, têm demonstrado o papel essencial das FSS na manutenção da paz e da segurança e na resposta a desafios humanitários. Com efeito, as missões e operações internacionais de gestão de crises têm vindo a tornar-se cada vez mais complexas, envolvendo uma pluralidade de tarefas e de actores, tanto militares como civis.

A participação portuguesa em missões internacionais decorre plasmada no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, no qual se identifica como valor fundamental “o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional” e se afirma o interesse da defesa da “afirmação e credibilidade externa do Estado [e da] contribuição para a promoção da paz e da segurança internacional”. A decisão de empenhamento de FSS portuguesas em missões internacionais obedece, assim, às prioridades e objetivos estratégicos nacionais, tendo em conta os compromissos assumidos internacionalmente, e procura responder à evolução do contexto securitário e humanitário.

O histórico da participação do MAI em missões de paz e de gestão civil de crises, ao longo das últimas décadas, inclui presenças em quatro continentes – Europa, África, América e Ásia –, em mais de cinquenta missões, sob a égide das Nações Unidas e da União Europeia, mas também da OSCE, da OTAN e da UEO, bem como através de coligações internacionais estabelecidas para o efeito.

O envolvimento de recursos de Portugal em todas as missões da ONU em Timor-Leste foi proporcional ao seu contributo, no plano político e diplomático, para o desfecho bem-sucedido do processo de independência daquele jovem Estado da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, tendo o contingente de elementos das Forças e Serviços de Segurança nacionais em Timor-Leste representado uma importante fatia dos contributos do MAI em missões internacionais. Entre 1999 e 2013 estiveram presentes em Timor-Leste um total de 2670 membros da GNR, da PSP e do SEF, ao abrigo das várias missões mandatadas pela ONU.

Num enquadramento diferente, merece destaque a participação portuguesa nos Balcãs ocidentais,

em particular o envolvimento FSS na European Union Police Mission na Bósnia (EUPM-Bósnia), entre 2003 e 2012, a primeira missão implementada no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa, e que pretendia, essencialmente, contribuir para a reforma das forças de segurança daquele território, tendo por base os conceitos de transparência e responsabilidade.

De igual forma relevante é a participação do MAI em cenários internacionais, com empenhamento de elementos no quadro da proteção civil, e em situação de emergência. No quadro do Mecanismo de Proteção Civil da UE, o MAI participou na resposta a sismos (Argélia e Irão em 2003, Marrocos em 2004, Peru em 2007, China em 2008, Haiti e Chile em 2010 e Equador em 2016), cheias (Argélia em 2006), bem como incêndios florestais (Grécia em 2007).

No total, de 1992 a 2015, o envolvimento das FSS em missões internacionais ultrapassou os 4000 elementos, tendo a Europa e a África como os palcos mais frequentes das operações.

“
A participação do MAI em missões de paz e de gestão civil de crises (...) inclui presenças em quatro continentes (...) em mais de cinquenta missões, (...) bem como através de coligações internacionais estabelecidas para o efeito.”

“Para ter sucesso, [a ONU] deverá reforçar o nexo entre a paz e a segurança, o desenvolvimento sustentável e as políticas de direitos humanos – uma abordagem holística para a relação sinérgica entre os três pilares.” – António Guterres

A natureza e a dimensão dos desafios atuais evocam cada vez mais a cooperação internacional.

É neste cenário que se assiste, sobretudo nas últimas décadas, a um crescimento do empenhamento internacional das Forças e Serviços de Segurança (FSS) do Ministério da Administração Interna (MAI). A Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) protagonizam, nas suas respetivas áreas de atribuição, uma participação crescente na cooperação internacional.

Verifica-se, igualmente, uma diversificação das situações que exigem o envolvimento internacional das FSS. Destaquemos, a este título, e sem sermos exaustivos, o envolvimento das FSS na promoção da paz e da segurança no mundo, bem como o contributo para o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia (UE).

A identificação deste envolvimento não resultaria completa sem considerarmos, por fim, o empenhamento de elementos enquanto Oficiais de Ligação e Oficiais de Ligação de Imigração do MAI, elementos estes que, detentores de conhecimentos e experiências assinaláveis nos seus âmbitos de atribuições, se constituem como elos fundamentais na construção de novas parcerias e de novas respostas conjuntas às modernas ameaças internacionais.

O MAI garante, por conseguinte, e através destas diferentes formas de empenhamento internacional, um contributo ativo para a dignificação de Portugal na cena internacional, contributo este amplamente reconhecido por um conjunto de Estados, Organizações e Entidades Parceiras, e que procura, sempre, salvaguardar e contribuir para a promoção dos ideais da paz, da segurança e da prosperidade.

Em dezembro de 2017, o MAI tinha projetados vinte e seis elementos, sob a égide das Nações Unidas, e trinta e sete no quadro da UE. Acresce que a evolução dos últimos dois anos evidencia uma significativa tendência de crescimento na projeção das FSS. De 2016 para 2017, o envolvimento protagonizou uma taxa de crescimento de mais de 100%, passando de um valor médio mensal de treze elementos para uma média mensal de quase trinta elementos. Verifica-se, de igual forma, o alargamento a novas áreas geográficas (Figura 1).

Liberdade, Segurança e Justiça na Europa

O MAI tem estado igualmente comprometido, de forma muito empenhada, na construção do Espaço de Segurança e Justiça, através de uma atuação plural que envolve a participação das FSS. A colocação de funcionários do MAI nas instituições e agências da UE tem sido uma aposta estratégica, que traduz o contributo nacional para esforço europeu comum, em resposta aos desafios que a União enfrenta.

O MAI tem colocado, ao longo dos últimos anos, diversos peritos nas instituições da União Europeia, na Comissão, no Secretariado-Geral do Conselho, mas também no Serviço Europeu de Ação Externa. De igual forma, tem contribuído para o trabalho das Agências Europeias que atuam no domínio da Justiça e Assuntos Internos, em particular o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO) e a Frontex¹.

Destaquemos a Frontex, pela dimensão do empenho das FSS do MAI, em função dos desafios que se perfilam neste domínio.

A gestão das fronteiras externas da União é um elemento primordial para incrementar os níveis de segurança do espaço europeu e dos seus cidadãos,

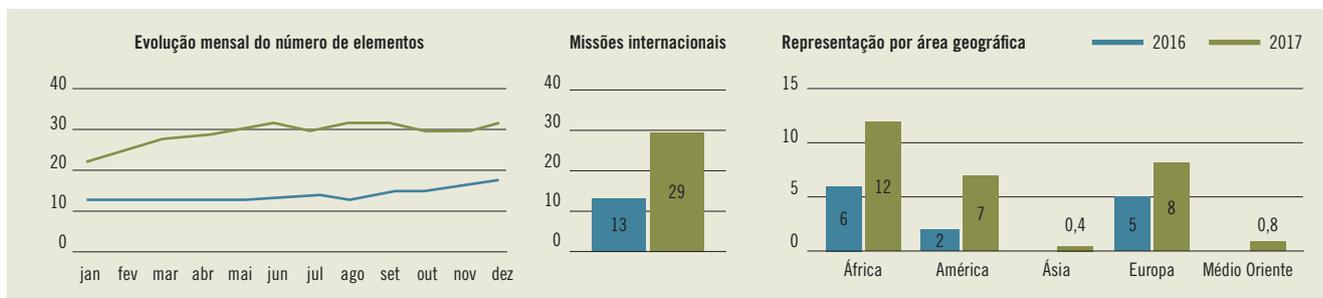


Figura 1 – O MAI em missões internacionais em 2016 e 2017

Valores médios mensais.

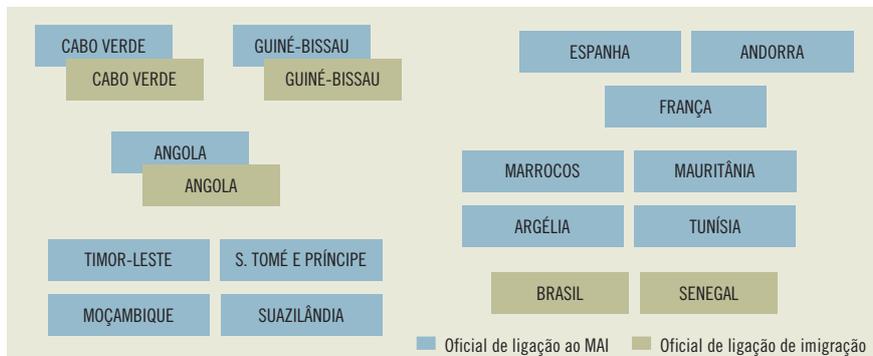


Figura 2 – Rede de Oficiais de Ligação

Fonte: Secretaria-geral da Administração Interna

num contexto de combate ao terrorismo e ao crime organizado conexo, enquanto ameaças aos ideais de paz, democracia, solidariedade e harmonia, que integram o projeto europeu. Em simultâneo, e em sintonia com os princípios e valores que dão forma à União Europeia, tem sido feito um esforço no sentido de salvar vidas no Mediterrâneo, apoiando todos os que procuram alcançar, no território da União, proteção internacional, fugindo de cenários de guerra e ambientes de violação dos direitos humanos.

Desde 2016 que a UE tem vindo a fazer um esforço significativo para assegurar a gestão efetiva do controlo das fronteiras, designadamente através da Frontex, que, de acordo com os dados de maio de 2018, prossegue o apoio aos Estados-membros de primeira linha, com destacamentos na Grécia, Itália, Bulgária e Espanha, bem como nos Balcãs ocidentais, com aproximadamente 1500 elementos. É neste sentido que o MAI tem dado prioridade muito particular à participação nas operações da Frontex, com inspetores do SEF, equipas cinotécnicas da GNR e da PSP e viaturas para apoio ao controlo em terra e embarcações da GNR.

Em 2017 o contingente das FSS projetado nas operações da Frontex manteve-se elevado, oscilando entre um máximo de sessenta e cinco elementos no mês de julho, e vinte e dois no último mês do ano, no âmbito das operações conjuntas nas principais rotas migratórias do Mediterrâneo ocidental, central e oriental e, bem assim, na rota dos Balcãs ocidentais (operações conjuntas Triton, Poseidon, Indalo, Pegasus, Minerva e Alexis), como pontos de contacto (Albânia, Chipre, Croácia, Espanha, França, Hungria, Kosovo), nas operações conjuntas de retorno e ainda nos centros de situação da Frontex (Polónia, Grécia e Itália). O MAI contribui com recursos humanos e meios para a Reserva de Reação Rápida.

Para o corrente ano, foi já definido o reforço desta participação. A GNR anunciou a participação com mais de cem militares (peritos da vigilância de fron-

teira, membros da tripulação e equipas cinotécnicas, uma embarcação de vigilância costeira, uma viatura de vigilância e um carro patrulha), na Polónia, Grécia, Espanha, Bulgária e Itália. A PSP prevê participar com cerca de cinquenta elementos (equipas cinotécnicas e polícias para registo de imigrantes) em Itália, Espanha, Grécia, Bulgária, Macedónia e Croácia. Por sua vez, o SEF prevê presença em onze das treze operações conjuntas da Frontex, com um total de quarenta e três inspetores (especialistas documentais, peritos de entrevista, crime transfronteiriço e em escoltas) que vão para Espanha, França, Itália, Holanda, Bulgária, Grécia, Polónia e Alemanha.

Oficiais de Ligação

O MAI conta, ainda, com uma forma distinta de empenhamento internacional, que se consubstancia sob a forma de uma rede de oficiais de ligação e de oficiais de ligação de imigração, colocados em países estratégicos, com funções de natureza transversal, ou específicas em matéria de imigração, respetivamente, mas desempenhando, em ambos os casos, funções que contribuem para a segurança e a tranquilidade da cena internacional.

O Decreto-Lei 139/94, de 23 de maio, define a colocação de oficiais de ligação da GNR, da PSP e do SEF em organismos internacionais e em embaixadas, missões de representação e consulados de Portugal. O oficial de ligação tem como missão coordenar a execução local dos Programas de Cooperação Técnico-Policial; fazer a ponte entre as FSS portuguesas e os seus congéneres estrangeiros; colaborar com os diversos grupos de trabalho governamentais, coadjuvar a elaboração de estudos e pareceres para a implementação de reformas ou estratégias de ação das FSS dos países onde se encontram; e, ainda, coadjuvar o embaixador, em todos os aspetos relacionados com a segurança, nomeadamente através de um sistema de recolha de informações relativo à situação de segurança, que permita aconselhar e alertar, com oportunidade, a comunidade portuguesa nos territórios em causa.

O oficial de ligação de imigração encontra-se junto das embaixadas, missões de representação e consulados de Portugal, e a sua colocação está regulada pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de novembro. O seu conteúdo funcional é definido em despacho de nomeação, de forma casuística, mas, em geral, as suas atribuições centram-se na cooperação com as entidades nacionais anfitriãs na gestão dos fluxos migratórios, designadamente no domínio da prevenção e do combate à imigração irregular, e, em simultâneo, possibilitar um tratamento mais célere de vistos concedidos de acordo com a legislação portuguesa ou ao abrigo de acordos de imigração temporária.

Em 2018, o MAI conta com catorze oficiais de ligação (OL), e com cinco oficiais de ligação de imigração (OLI), num universo que inclui, estrategicamente, a Europa, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste, bem como o Norte de África, tal como se verifica na Figura 2. Em Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau o MAI colocou um oficial de ligação e um oficial de ligação de imigração, tendo como principal objetivo adequar as respostas nacionais aos desafios e à excelência das relações de cooperação e de amizade mantidas com os países em causa.

A colocação de oficiais de ligação em países com os quais são mantidas especiais relações de cooperação deverá, por conseguinte, ser entendida num esforço mais alargado, de projeção de elementos das FSS do MAI no contexto internacional, sendo de ressaltar que estes elementos desempenham, não raras vezes, a consubstanciação de uma resposta mais imediata aos desafios resultantes da dimensão externa da segurança interna. O acesso à informação relevante, o conhecimento e a partilha de conhecimentos e de boas práticas, e bem assim a capacidade de antecipação das ameaças e do estabelecimento de mecanismos de resposta mais ajustados, constituem-se, na atualidade, como ativos de assinalável mais-valia para a segurança do Estado.

Em suma, podemos concluir que, através de diferentes modalidades ou tipologias de empenhamento internacional, as forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna constituem-se, atualmente, como um contributo ativo da política externa portuguesa, tendo como objetivo último a promoção da paz e da segurança no mundo, bem como a garantia dos direitos humanos. ■

Notas

¹ A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira assegura uma gestão europeia integrada das fronteiras externas com vista a garantir resposta aos desafios migratórios e às potenciais ameaças futuras nestas fronteiras, contribuindo para combater criminalidade grave com dimensão transfronteiriça, para garantir um nível elevado de segurança na União no pleno respeito dos direitos fundamentais e de forma a salvaguardar, ao mesmo tempo, a livre circulação de pessoas no seu interior.

2.33 • A dimensão externa da segurança interna

THE IMPACT OF US IMMIGRATION IN NATIONAL SECURITY, A THREAT TO “AMERICA FIRST”?

Mary Carmen Pelоче Barrera

The National Security Strategy (NSS) for the 45th federal administration of the United States places the Immigration Policy as one of the key tasks in order to protect The Homeland, its nationals and the “American way of life”. President Donald J. Trump has declared, constantly, that the presence of immigrants in US soil has eroded the security of the country, both historically and currently. That is why the president has raised, since the time of his campaign in 2016, the need to build a physical wall at the southern border and to reshape the Immigration Policy.

It is not new that the issue of migration is part of the diagnosis and tasks related to national security matters. However, what differentiates Donald Trump’s so called “An America First National Security Strategy” from previous administrations is that goes beyond undocumented immigration to include residents, students and refugees on the list of possible hazards. As a result, for example, the suspension of the Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA), the travel bans for citizens of particular nationalities and the temporary suspension on the admission of refugees.

Being a nation founded by and for immigrants, it results relevant to analyze the effects that immigration has in the United States. The aim is to identify the possible threats that they could represent for the integrity of the society, the culture, the economy and the national security. Since 9/11, there had been no policy as pragmatic and attached to realism as it is “America First”, both for domestic and foreign affairs. It entails implications on the relationship with its neighbors, on its role within the balance of power and the way in which the country is seen in the world. “America First” is everything but an isolated policy. Beyond, immigration is not a domestic issue, it is a tangible part of the tragedy of the commons.

US Immigration Policy in a post 9/11 era

The US Immigration policy can be split into 2 periods: the first, before 9/11, and the second, after 9/11. Before the terrorist attacks of September 11th 2001 in New York City and Washington DC, the United States’ immigration policy was primarily focused on limiting the number of both documented and undocumented people entering into the country (in first place), as well as to avoid the entrance of drugs traffickers (in second place). The immigration system was not as thorough and rigorous as it is nowadays. The visa screening process was limp, interviews were not mandatory and the Immigration and Naturalization Service (INS) operated with the least technology among all federal agencies. Because of its main purpose,

communication between the INS and the Federal Bureau of Investigation (FBI), the Central Intelligence Agency (CIA) and the National Security Agency (NSA), was practically nil.

After the terrorist attacks, the United States experienced the biggest federal reorganization in the history of the country. The INS was dissolved and more than 20 agencies were merged to create the Department of Homeland Security (DHS), in order to group State efforts on immigration and terrorism. Within DHS, 3 agencies were created as well: Immigration and Customs Enforcement, Customs and Border Protection, and US Citizenship and Immigration Services. National Security became the main priority of the entire immigration system and, as a result, consular officers were almost doubled in less than ten years, interagency communication was enhanced, biometric information of VISA applicants started to be collected before arrivals, and a training program for consular officials (with a special focus on counter terrorism measures and VISA fraud) was created, among other measures. In a post 9/11 era, immigration is considered by the United States as a matter of national security.

“ (...) Evidence has proved that the presence of immigrants brings outstanding benefits to the US economy. ”

Nevertheless, immigration policy has not changed drastically, since this topic is one of the most controversial for both democrats and republicans. Therefore, it is really difficult to achieve consensus to legislate on this matter, even though that since 2001 there has been talks about the need for structural reform of the immigration system. For this reason, during his presidential campaign in 2016, Donald Trump alluded to the lack of legislation to control and limit immigra-

tion, arguing that the absence of control in this issue has diminished the economy, society, politics and, above all, national security of the United States. He took the immigration issue as one of the banners of his campaign, which was a key factor in his victory over Hillary Clinton.

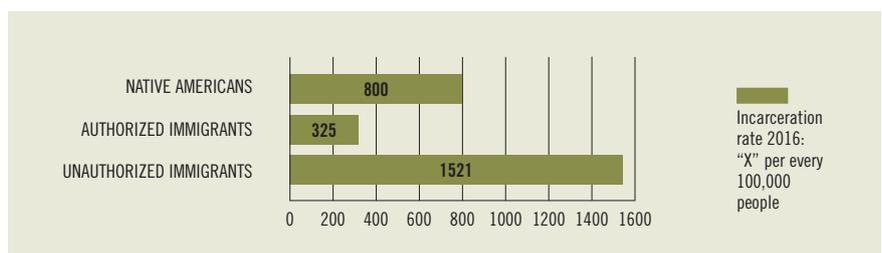
An “America First” National Security Strategy

The National Security Strategy of the Donald Trump’s administration is based, as well as the entire both domestic and foreign policy, on the premise (and promise) of “America First”. On his inaugural speech in January 2017, president Trump stated that, from that moment, every decision, of any kind, would be based on seeking the greatest benefit for American families. The “America First” Policy, thence, prioritizes the interests of the United States over any issue, decision, act and commitment.

An “America First” National Security Strategy sets the immigration issue as one of the main concerns of the country. Grounded on realism, it establishes the need to protect the borders and to reform the immigration system in order to secure the homeland. The specific actions to be pursuit for this purpose are: the construction of a border wall, the elimination of the “visa lottery”, the implementation of a merit-based admittance (to stop the chain migration founded on familiar ties), a review on the relevance of the different types of visas, the reinforcement of the vetting process, the removal of ad hoc programs such as DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals), the decrease of the ceiling on the admission of refugees, among others.

Immigrant population in the United States

In 2016, nearly 44 million immigrants were living in the United States, representing the 13.5% of the total population (Hipsman, 2016). According to data from the Pew Research Center, the Department of Homeland Security and Border Protection, and the Migration Policy Institute, some of the main characteristics of the immigrant population in the US are:



Incarceration Rate, US 2016

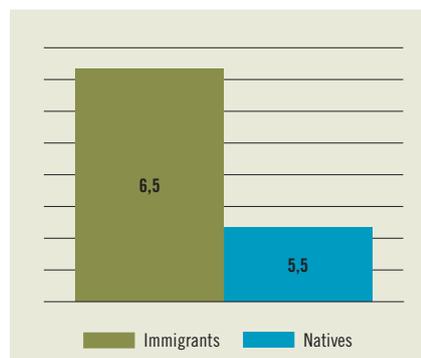
Own elaboration based on: Landgrave, M. et al (2018). Incarcerated Immigrants in 2016: Their Numbers, Demographics, and Countries of Origin. CATO Institute. Available at: <https://www.cato.org/publications/immigration-research-policy-brief/their-numbers-demographics-countries-of-origin>

- 11 million are unauthorized immigrants, with half of them living in California, Florida, New York and Texas. The remaining 33 million correspond to lawful permanent residents (every person who owns a green card), visa holders and refugees.
- Immigrants represent the 17% of the total civilian labor force, 28 from 162 million (with almost 8 million being unauthorized).
- One third of the immigrants who participate in the civilian labor force work in management occupations, while the rest in services and sales, construction, maintenance and transportation.
- Mexicans are, by far, the largest immigrant group, representing 26% of the total. Indians rank second, with 6%.
- Immigrants rank below natives in rates related to income, poverty, access to education and, of course, english proficiency.
- Indians lead the list of newly arrived immigrants, both authorized and unauthorized, in 2016. Chinese rank second and Mexicans third.

Immigration and its impact on National Security

In the National Security Strategy, it is stated that “Illegal immigration [...] burdens the economy, hurts American workers, presents public safety risks, and enriches smugglers and other criminals” (NSS, 2017, p. 19). Are there grounds for that assertion?

The assertion that immigrants have a negative impact on the unemployment rate for natives is not new. In both government and society, there are sectors that call for limiting immigration to protect American jobs. It is true that the unemployment rate is higher for natives than for immigrants (6.5% vs. 5.5%); however, they do not compete for the same category of jobs. Currently, 71% of native born are in the labor force vs. 73.5% of foreign born people. There is an income gap between the two groups, with immigrants being less paid in all age and gender categories. Evidence has proved that the presence of immigrants brings outstanding benefits to the US economy. Approximately, 25 million immigrants worked in the United States in 2017 and 10.5% of them owned a business (vs. 9.3 of natives). Moreover, according to data from the Bureau of Labor Statistics, “one-third of the companies that



Unemployment Rate, US 2015

Own elaboration based on: Krogstad, J. et al (2018). Key facts about US immigration policies and proposed changes. Pew Research Center. Available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/02/26/key-facts-about-u-s-immigration-policies-and-proposed-changes/>

went public between 2006 and 2012 had at least one immigrant founder. Of the 87 privately held companies currently valued at over \$1 billion, 51 percent had immigrant founders” (Ivanova, 2017), impacting in the country’s income and in the generation of jobs. A study from the CATO Institute shows that immigration produces substantial gains, such as “an economic boon to US natives of between \$35 billion and \$230 billion annually [...]. Immigrants, on average, pay between \$92,000 and \$173,000 more in taxes than they receive in benefits in net present value over their lifetime” (Bier, 2018).

Regarding the second assertion, that immigrants “presents public safety risks, and enriches smugglers and other criminals”, it should be noted that there is no correlation between the presence of (mainly unauthorized) immigrants and the criminality rates. Immigrants move to the US to find better opportunities and to provide a better quality of life for their families. For instance, they have the incentive of staying away from trouble in order to avoid deportation, among other measures, so they can continue sending remittances to their home countries.

There is evidence that shows that crime rates have drop in cities that had experienced a boost of immigration; such is the case of Los Angeles and New York. Another CATO study, “Incarcerated Immigrants in 2016: Their Numbers, Demographics, and Countries of Origin” proved that immigrants are less prone to be incarcerated than a native: “Illegal immigrants are 47 percent less likely to be incarcerated than natives. Legal immigrants are 78 percent less likely to be incarcerated than natives” (Landgrave, 2018). Furthermore, the research shows that the possibility of being murdered by an unauthorized immigrant is 1 in 10.9 billion, per year.

Authors like George J. Borjas and Paul Collier argue that immigration produce a negative impact since they import the “bad” institutions and cultural features from their home countries, and that those factors bring out undesirable outcomes like corruption and poverty. In spite the fact that the highest levels of poverty, lack of insurance and less access to education are embodied by immigrants, especially Hispanic, as matter of fact, the effects of the presence of immigrants are outstandingly more positive. They do not depend on public benefits and, on the contrary, their presence increase, despite modestly, the general income of natives. In addition, they are prominent workers and taxpayers, contribute to the spread of economic freedom in the country and enhance the total wage of households.

Perception of Immigration, a key factor to move forward

The perception of immigration within American society has changed positively in recent years, as polling houses like Gallup have shown. In addition, every day the contribution that immigrants make to the economy and society of the United States grows, which it is being recognized by several sectors. Nevertheless, the administration

agenda of Donald Trump is still strongly oriented to limit immigration and to reconsider the conditions of permanence of those who already reside in the country. It is true that the country’s priority must be national security; but, if immigrants do not represent a threat to “America First”, should not the government drive unity to evolve into a more prosperous and inclusive nation? ■

Referências

- Bier, D. (2018). *Extreme Vetting of Immigrants: Estimating Terrorism Vetting Failures*. CATO Institute. Available at: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/extreme-vetting-immigrants-estimating-terrorism-vetting-failures>
- Hipsman, F. et al (2013). *Immigration in the United States: New Economic, Social, Political Landscapes with Legislative Reform on the Horizon*. Migration Policy Institute. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/immigration-united-states-new-economic-social-political-landscapes-legislative-reform>
- Ivanova, I. (2017). *Immigrants’ impact on the US economy in 7 charts*. CBS News. Available at: <https://www.cbsnews.com/news/immigrants-impact-on-the-u-s-economy-in-7-charts/>
- Krogstad, J. et al (2018). *Key facts about US immigration policies and proposed changes*. Pew Research Center. Available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/02/26/key-facts-about-u-s-immigration-policies-and-proposed-changes/>
- Landgrave, M. et al (2018). *Incarcerated Immigrants in 2016: Their Numbers, Demographics, and Countries of Origin*. CATO Institute. Available at: <https://www.cato.org/publications/immigration-research-policy-brief/their-numbers-demographics-countries-origin>
- The White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>



2.34 • A dimensão externa da segurança interna

PAPEL DO SEF NO COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS

Orlando Ribeiro

NO PALCO EUROPEU E MUNDIAL, o Tráfico de Pessoas é definido como um crime cuja prevenção e combate é uma prioridade, consagrada desde logo no contexto do novo ciclo político da União Europeia (UE) de luta contra a criminalidade internacional grave e organizada para o quadriénio 2018-2021.

A atuação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) nesta matéria, enquanto serviço de segurança integrado num cenário cada vez mais global, multidisciplinar e complementar, terá necessariamente que ser célere e exigente, colaborante e proativo, mas, sobretudo, eficiente. A prevenção e combate ao Tráfico de Pessoas constitui, assim, um dos maiores desafios a que o SEF tem vindo a dar resposta, consciente do seu papel e responsabilidades no plano nacional e internacional.

Competências tão diversas como o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, a fiscalização da atividade e permanência de estrangeiros em território nacional, bem como a investigação e repressão de fenómenos criminais ligados à imigração ilegal contribuem para que o SEF seja hoje conhecedor do crime de Tráfico de Pessoas, das suas características e especificidades bem como das dificuldades na sua investigação.

Este conhecimento tem contribuído para a execução de uma estratégia concertada com profícua colaboração na execução de grande parte das medidas previstas nos Planos Nacionais de Proteção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, instrumentos de referência maior no que concerne ao combate ao fenómeno a nível nacional.

Nesta senda, em 2013, o SEF formalizou a criação de uma Unidade Antitráfico de Pessoas (UATP) na dependência hierárquica e funcional da Direção Central de Investigação (DCINV). Especialmente vocacionada para a sinalização de vítimas na fase de pré-investigação criminal, em articulação com todas as restantes Unidades Orgânicas do SEF a nível interno, a UATP assenta a sua atuação em três vertentes fundamentais, como sejam a Prevenção, a Proteção e a Investigação.

A constituição da UATP fez com que o SEF consolidasse a sua presença como parceiro e exemplo a apontar no combate ao Tráfico de Pessoas, no plano nacional e internacional – como é aliás perceptível através de diversas referências públicas que desde a sua criação podem ser encontradas, por exemplo, nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (<http://www.portugal.gov.pt/media/1391220/RASI%202013.pdf>), na candidatura da mesma ao Prémio Europeu de Prevenção da Criminalidade (ECPA) no ano de 2014, ou no *Manual for experts on multidisciplinary cooperation against trafficking in human beings for labour exploitation*, publicado pelo Governo holandês.

Com a sua contribuição o SEF investigou com sucesso múltiplas situações criminais, detendo traficantes que foram condenados a pesadas penas de prisão e protegendo as vítimas deste crime que se encontravam sujeitas a diferentes formas de exploração, entre elas a exploração sexual, laboral, ou submissão à prática da mendicidade. Para além da atividade de INVESTIGAÇÃO sob a orientação do Ministério Público, e que tem como fim último a condenação da atividade criminosa e o desmantelamento de redes de tráfico de pessoas, a PREVENÇÃO é também uma vertente essencial na atuação do SEF, refletida desde logo na cooperação com outras entidades relevantes na matéria, bem como no desenvolvimento ou participação em ações formativas ou de sensibilização do fenómeno.

“
O carácter transnacional do crime de tráfico de pessoas exige um trabalho contínuo e integrado, que envolve a constante busca de conhecimento.
 ”

Com efeito, no que concerne à recolha proativa de indícios, análise e sinalização de vítimas, bem como na centralização e compilação de dados e informação relativa a esta temática, o SEF articulou-se de forma permanente e concertada com o Observatório de Tráfico de Seres Humanos (OTSH),

para além de participar ativamente em diversas campanhas e ações de sensibilização promovidas por este organismo.

Por outro lado, além de manter nos seus currículos de formação inicial e contínua um módulo exclusivamente dedicado ao Tráfico de Pessoas, o SEF tem cumulativamente dedicado especial enfoque à formação específica dos inspetores que exercem funções no controlo de fronteiras, tendo por base, entre outros, o manual da Frontex *Anti-trafficking Training for Border Guards*. Na verdade, a atuação adequada de guardas de fronteira bem preparados e conhecedores dos diversos indicadores deste tipo de crime pode ser a única e a última barreira para evitar a futura exploração das vítimas.

Ainda no plano da formação, o SEF tem vindo a colaborar, no plano interno, em ações ministradas por várias entidades como a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, o Centro de Formação do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Centro de Estudos Judiciários, assim como em projetos e organizações de âmbito internacional, como é o caso do International Center for Migration Policy and Development (ICMPD) ou a United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

O terceiro pilar de atuação do SEF, e sua principal prioridade neste âmbito, é o da PROTEÇÃO DA VÍTIMA do crime de tráfico de pessoas. Neste contexto, faz parte da Rede Nacional de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico (RAPVT) mantendo um profícuo relacionamento institucional com as entidades que se dedicam ao acolhimento e proteção das vítimas.

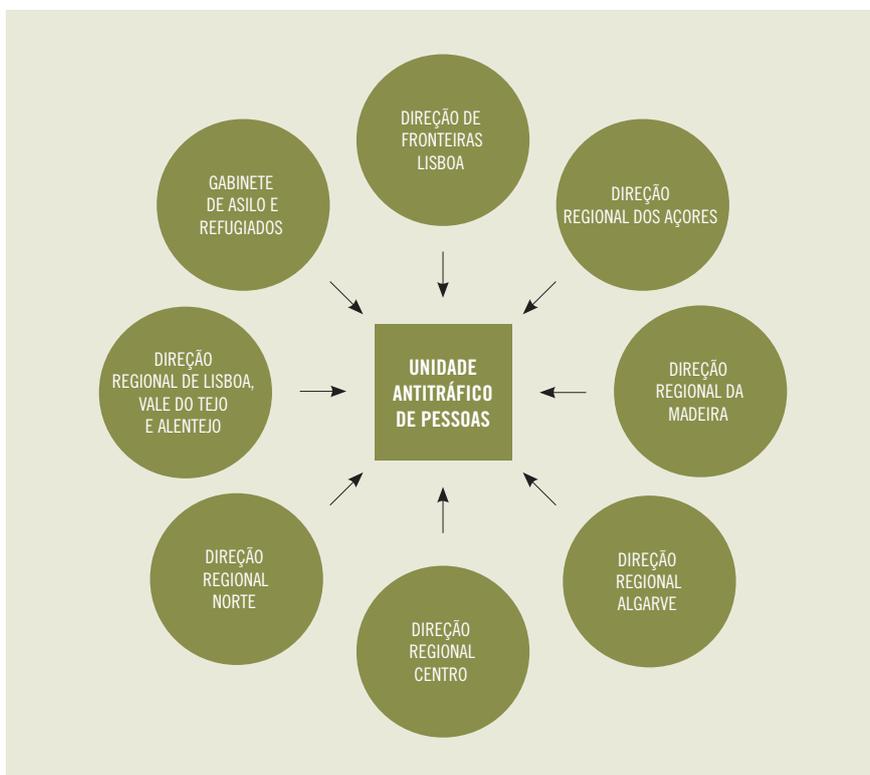
UNIDADE ANTITRÁFICO DE PESSOAS DO SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (SEF) COMO EXEMPLO

Em Portugal, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) criou uma Unidade Antitráfico de Pessoas. Esta estrutura foi fundada para combater o tráfico de pessoas a larga escala e é diferente de outros serviços de imigração da União Europeia. Teve a vantagem de proativamente detetar vítimas potenciais na fase prévia à investigação criminal. Isto quer dizer que as vítimas ainda não são vítimas confirmadas, mas sim com fortes indícios de serem vítimas. O processo de deteção de vítimas tem sempre lugar em estreita cooperação com uma das quatro equipas multidisciplinares regionais. As intervenções podem ser iniciadas pela Unidade Antitráfico de Pessoas, que depois se articula com a equipa multidisciplinar ou com a Polícia Judiciária.

As suas principais atribuições são:

- Recolher proativamente indícios, proceder à sua análise e sinalização de vítimas, articulando a sua atividade em estreita colaboração com o Ministério Público;
- Obter, centralizar, compilar, analisar e disseminar dados e informação sobre o fenómeno de Tráfico de Seres Humanos;
- Coadjuvar, do ponto de vista técnico, a atividade das outras unidades orgânicas do SEF no âmbito do combate ao Tráfico de Seres Humanos;
- Formar na área do Tráfico de Seres Humanos, tanto a nível interno como externo;
- Dar sequência às parcerias e protocolos estabelecidos entre o SEF e as várias entidades públicas e privadas que operam na área do combate ao Tráfico de Seres Humanos.

Fonte: *Manual for experts on multidisciplinary cooperation against trafficking in human beings for labour exploitation*, Governo dos Países Baixos.



Organização territorial da Unidade Antitráfico de Pessoas

Esta articulação advém das competências próprias para pôr em prática o articulado nos artigos 109.º e seguintes do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do Território Nacional (Lei 23/07 de 4 de julho) que confere vários direitos às vítimas de tráfico de pessoas, como sejam a informação e a proteção jurídica, a tradução e interpretação adequadas, o acesso a tratamentos médicos e assistência psicológica, a concessão de um período de reflexão que lhes permita recuperar e escapar da influência dos traficantes e manifestar a sua vontade de colaborar com as autoridades encarregadas da investigação, bem como a necessária regularização documental com a atribuição de uma autorização de residência.

Fundamental é também a estreita colaboração com as denominadas Equipas Multidisciplinares Especializadas Regionais SOS TSH do Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve que, sob a coordenação da organização não governamental Associação para o Planeamento da Família (APF) levam a cabo uma intervenção direcionada para a assistência a vítimas de tráfico a nível regional, atuando numa ótica de proximidade e articulação com os diversos intervenientes locais.

Efetivamente, não raras vezes, estas “culplicidade” e presença conjuntas começam no “terreno”, aquando da realização de operações policiais, estendendo-se até ao final do processo com a continuidade do acompanhamento das vítimas acolhidas e protegidas, permitindo uma reflexão contínua conjunta com o consequente aperfeiçoamento de boas práticas.

O caráter dinâmico e transnacional do fenómeno exige hoje, e cada vez mais, o fortalecimento da COOPERAÇÃO INTERNACIONAL na vertente policial, sem a qual não se conseguem investigações eficazes. Assim, através da Europol e da

plataforma EMPACT – European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – o SEF tem vindo a consolidar a articulação e a cooperação com as entidades dos demais Estados-membros da UE, trocando informação e promovendo a realização de reuniões de trabalho e de coordenação sobre investigações em curso.

Nesta plataforma europeia (<https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>) a representação nacional na prioridade THB (*trafficking in human beings*) é assumida pelo SEF juntamente com a Polícia Judiciária, no âmbito da qual são levadas a cabo ações operacionais (Operational Action Plan – OAP) que visam o desmantelamento de redes criminais organizadas.

Participando na execução da quase totalidade das ações (dezasseis em 2018) o SEF contribui assim decisivamente para intensificar a presença portuguesa neste fórum, integrando ainda dois subgrupos de atividades: o denominado ETUTU dedicado ao fenómeno do Tráfico de Seres Humanos que envolve especificamente a nacionalidade nigeriana para fins de exploração sexual, e o THB China que visa a criação de canais de cooperação policiais/operacionais entre os EM da UE e a República Popular da China, para além da identificação de redes de criminalidade organizada cuja ação se estenda desde o território chinês até à União Europeia e Suíça.

Acresce referir que, através do SEF, Portugal assume também a qualidade de *action leader* (AL) numa outra ação co-liderada pela European Crime Prevention Network (EUCPN), que visa o desenvolvimento de uma campanha de sensibilização e prevenção destinada às eventuais vítimas de tráfico – via disseminação de *flyers*, pósteres e campanha digital – por forma a que possam compreender quais os direitos que lhes assistem em todos os países da União Europeia.

Os objetivos previamente acordados entre todos os parceiros europeus traduzem-se nos chamados Joint Action Days (JAD).

O SEF assegura a participação de Portugal nos JAD de combate ao tráfico de pessoas (<https://www.europol.europa.eu/operations/joint-action-days-jads>) que podem ser específicos tendo em conta determinado tipo de exploração, como seja a laboral (<https://www.sef.pt/pt/pages/noticia-sef.aspx?Nid=541>), sexual ou tráfico de crianças, ou mais abrangentes envolvendo todas as vertentes de exploração das vítimas (<https://www.europol.europa.eu/activities-services/europol-in-action/operations/large-scale-joint-action-day-ls-jad>).

Uma última referência para a rede de oficiais de ligação do SEF colocados em países terceiros, muitas vezes locais de origem de potenciais vítimas de Tráfico de Pessoas. A permanente e célere troca de informação assume-se inquestionavelmente como um dos elementos-chave para uma maior eficácia no combate ao fenómeno.

O caráter transnacional do crime de tráfico de pessoas exige um trabalho contínuo e integrado, que envolve a constante busca de conhecimento sobre as suas características, rotas e *modus operandi*, o acompanhamento e análise da sua evolução nacional e internacional, o conhecimento dos instrumentos jurídicos aplicáveis e das técnicas de investigação criminal usadas no combate a este crime, mas também a estreita cooperação institucional no intercâmbio regular de informações, assim como no desenvolvimento de ações de formação e sensibilização para o fenómeno. ■



Colaboradores



Colaboradores

Ana Isabel Xavier

Professora auxiliar na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e convidada no ISCTE-IUL. Investigadora integrada do OBSERVARE e associada do Centro de Estudos Internacionais (CEI-IUL) e do CISDI-UM – Centro de Investigação em Segurança e Defesa do Instituto Universitário Militar. É doutorada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (especialização em Estudos Europeus). Desempenhou as funções de subdiretora-geral de Política de Defesa Nacional (2015-17).

António José Seguro

Mestre em Ciência Política pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL) e licenciado em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Professor auxiliar convidado na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). Foi professor no Instituto Superior de Comunicação Empresarial (ISCSM). Exerceu diversos cargos públicos de onde se destacam: membro dos Governos de António Guterres, deputado à Assembleia da República e ao Parlamento Europeu, secretário-geral do Partido Socialista e membro do Conselho de Estado.

António Marujo

Licenciatura em Comunicação Social no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, de Lisboa. Jornalista desde 1985, diretor editorial do jornal digital *Sete Margens*. Trabalhou no *Público* desde a fundação, em setembro de 1989, até janeiro de 2013, acompanhando sobretudo a informação religiosa. Antes, esteve no *Expresso* (1985-89), revista *Cáritas* (1986-89), *Diário de Lisboa* (1989), programas “Toda a gente é pessoa” (Antena 1) e “Setenta Vezes Sete” (RTP). Co-coordenador de um seminário de formação no Centro de Formação de Jornalistas (Cenjor) sobre o Papa Francisco e a Igreja Católica (março de 2017). Vencedor das edições de 1995 e 2006 do prémio europeu de jornalismo religioso na imprensa não-confessional (instituído pela Fundação Templeton e Conferência das Igrejas Europeias). Colaborou em diversas publicações, é coorganizador de cinco antologias de textos de frei Bento Domingues; colaborou em várias obras coletivas e publicou duas dezenas de livros, alguns em coautoria, entre os quais: *A Lista do Padre Carreira*, *A Senhora de Maio – Todas as Perguntas sobre Fátima, Francisco – Pastor para uma Nova Época* e *Papa Francisco – A Revolução Imparável*.

Artur da Rocha Machado

Doutorado em Ciências Sociais (Especialidade Ciência Política); diplomado em Administração de Pessoal e Psicologia Industrial pelo ISLA-Lisboa; pós-graduado em Psicopedagogia pela Universidade Clássica de Lisboa; especialização em Pedagogia Audiovisual pela Université de Liège/Bélgica; autor e coautor de vários livros e autor de vários artigos científicos; professor catedrático convidado do ISCPPI; investigador na qualidade de membro integrado do Centro de Investigação do ISCPPI; membro do Conselho Científico do ISCPPI; professor auxiliar da Universidade Europeia; presidente do Conselho Pedagógico do ISLA-Lisboa; membro do Conselho Científico do ISLA Campus Lisboa; exercício de funções técnicas como especialista e chefia na área da Psicologia Aplicada ao Trabalho; chefia da Secção Psicotécnica do Centro de Estudos Psicotécnicos do Exército; diretor do Departamento da Formação Profissional na administração pública; membro das comissões de gestão do PROFAP, EAGIRE e FORAL, responsáveis pela gestão dos fundos europeus destinados a financiar a formação profissional na função pública; desempenho de funções de direção e chefia na administração pública; formador certificado (área da gestão e da pedagogia de adultos); consultor de vários organismos na área da gestão e desenvolvimento de recursos humanos.

Brígida Brito

Socióloga, com doutoramento e pós-doutoramento em Estudos Africanos. Professora associada no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa. Investigadora integrada no OBSERVARE e subdiretora de JANUS.NET, e-journal of International Relations.

Bruno Gabriel

Licenciado em Relações Internacionais pela UAL (2004) e em Direito (Ciências Jurídico-políticas) também pela UAL (2002). Desde março de 2012, desempenha funções na área jurídica no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Entre 2005 e 2012 foi *desk-officer* para a região do Norte de África e Próximo Oriente na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPND) do Ministério da Defesa Nacional.

<p>Bruno Miguel Fena Torres</p>	<p>Comissário da PSP. Adjunto do comandante do Corpo de Alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Assistente de investigação do ICPOL – Centro de Investigação do ISCPSI. Mestre em Ciências Policiais (especialização em Criminologia e Investigação Criminal) pelo ISCPSI. Professor assistente nos cursos de mestrado (integrado e não integrado) em Ciências Policiais do ISCPSI.</p>
<p>Carlos Branco</p>	<p>Major-general do Exército português, na situação de reserva. Mestre em Ciências Militares (Academia Militar, Lisboa). Entre outras qualificações militares, tem o curso de Estado-Maior e o curso de Promoção a Oficial-general. Para além disso, frequentou um MBA com especialização em gestão internacional (Católica Business School, Lisboa) e encontra-se a finalizar uma tese de doutoramento em Resolução de Conflitos, no Instituto Universitário Europeu, Florença (Itália). Frequentou igualmente o curso de Alto Nível da Política Comum de Segurança e Defesa, no Colégio Europeu de Segurança e Defesa (Bruxelas).</p>
<p>Constança Urbano de Sousa</p>	<p>Doutora em Direito pela Universidade do Sarre (Alemanha) e licenciada em Direito pela Universidade de Coimbra, é professora associada do Departamento de Direito e investigadora integrada no Ratio Legis e associada no OBSERVARE da UAL. É membro e investigadora da Rede Académica de Estudos Jurídicos sobre Imigração e Asilo na Europa, coordenada pelo Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas (ULB). É deputada à Assembleia da República. Foi ministra da Administração Interna e conselheira da Unidade Justiça e Assuntos Internos (JAI) da Representação Permanente de Portugal junto da UE, tendo chefiado, durante seis anos, a delegação portuguesa ao Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo (CEIFA) da UE.</p>
<p>Daniel Valentim Nunes Martins</p>	<p>Doutorando em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, mestre em Ciências Policiais pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, oficial da Polícia de Segurança Pública (PSP). Oriundo do 26.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia, desempenhou funções enquanto instrutor processual e comandante de esquadra no Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS) da PSP. Atualmente exerce funções na estrutura de investigação criminal do COMETLIS.</p>
<p>Evanthia Balla</p>	<p>Evanthia Balla is a University Professor at the Open University of Lisbon and a Scientific Researcher at OBSERVARE and at the Instituto Jurídico Portucalense. She has a PhD in Political Science and International Relations from the Catholic University of Lisbon, a Master's in European Studies from the <i>University of Reading</i> and a Master's in International Politics from the <i>Université Libre de Bruxelles</i>.</p>
<p>Ezequiel Agostinho Maciel Rodrigues</p>	<p>É oficial de polícia (PSP) – subintendente, licenciado em Ciências Policiais pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, mestre em Ciências Forenses pela Faculdade de Medicina da Universidade do Porto, doutor em Ciências Forenses, também pela FMUP. É professor auxiliar do ISCPSI e investigador do ICPOL – Centro de Investigação do ISCPSI. Tem publicações em revistas internacionais ISI: Rodrigues, E., Faria, P., Santos, A., & Fraga, S. (2015). "Police shootings against civilians in Portugal: Contextual, forensic medical and judicial characterization". <i>Journal of Forensic and Legal Medicine</i>, 33, pp. 50-55; Rodrigues, E., Faria, P., Santos, A., & Fraga, S. (2016). "Deaths resulting from the use of firearms by police against motor vehicles: Study of cases in Porto, Portugal". <i>Journal of Forensic and Legal Medicine</i>, 39, pp. 1-9.</p>
<p>Filipe Vasconcelos Romão</p>	<p>Doutorado em Relações Internacionais. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa. Investigador integrado do OBSERVARE. Professor convidado do ISCTE-IUL e da Universidad ORT del Uruguay. Comentador na RTP e na Antena 1 de Assuntos Internacionais e presidente da Câmara de Comércio Portugal – Atlântico Sul e consultor em projetos de internacionalização de empresas para a América Latina.</p>



Colaboradores

Francisco Carvalho Vicente	Doutorando em Ciências da Comunicação, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL). Licenciatura em Ciências da Informação, Instituto Superior Miguel Torga (ISMT) (Coimbra). Investigador do núcleo de Tecnologias da Linguagem no Centro Interdisciplinar de Documentação Linguística e Social (CIDLeS). Bolseiro de doutoramento, Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).
Francisco Xavier F. de Sousa	Brigadeiro-general do Exército. É licenciado e mestre em Ciências Militares, possui a pós-graduação e é mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais. É doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia. Está habilitado com vários cursos de qualificação, entre os quais os cursos de Estudos Africanos, NATO Peace Support Operations Course e de auditor de Defesa Nacional. É investigador do OBSERVARE com interesses no Norte de África, Médio Oriente, operações de paz e gestão da conflitualidade.
Giuseppe Motta	Investigador em História das Relações Internacionais na Universidade Sapienza de Roma. Doutorado em História Europeia pela mesma instituição. Tem lecionado nas universidades de Viterbo, Babes-Bolyai de Cluj e colaborado com várias instituições italianas e internacionais, entre as quais o OBSERVARE.
Hugo João da Silva Cruz	Licenciatura em Ciências Policiais em 2002. Entre 2002 e 2005 foi comandante das esquadras de polícia de Campo de Ourique e do Calvário, ambas em Lisboa. Entre 2005 e 2008 foi adjunto do comandante da 4.ª Divisão da PSP de Lisboa, para a área operacional. Em 2008 desempenhou funções como chefe da secretaria escolar do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). De 2009 a 2017 chefiou o Núcleo de Relações Exteriores do ISCPSI, sendo o ponto de contacto da CEPOL, AEPC, INTERPA, CPLP, AMERIPOL, IBERPOL e FRONTEX. Em 2015 iniciou o mestrado em Ciências Policiais, na vertente de Segurança Interna, no ISCPSI. Em 2017 iniciou o European Joint Master Programme, da CEPOL, que se encontra a frequentar. Em outubro de 2017 iniciou funções na CEPOL, na qualidade de perito nacional destacado, sendo responsável pela implementação de atividades formativas em Budapeste e coordenador dos CEPOL Knowledge Centres (CKC).
Inês Marques Ribeiro	Centre for International Studies, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
João Afonso	Comissário da PSP. Doutor em Direito pela UAL e licenciado em Ciências Policiais pelo ISCPSI. Professor auxiliar no Mestrado em Ciências Policiais e investigador integrado no ICPOL – ISCPSI. Autor de títulos jurídicos nas áreas do Direito Penal, Direito Processual Penal e Direito Policial.
João Henriques	Investigador Integrado do OBSERVARE (Observatório de Relações Exteriores) da Universidade Autónoma de Lisboa. Doutorado em Relações Internacionais (Especialidade: Estudos de Segurança e Estratégia) pela Universidade Nova de Lisboa e mestre em Ciência Política e Relações Internacionais (Especialidade: Estudos Políticos de Área) pela Universidade Nova de Lisboa. Auditor de Defesa Nacional pelo Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN), de Paris.
João Paulo Ventura	Inspetor-chefe da Polícia Judiciária. Licenciado em Psicologia, pós-graduado em Psicologia Legal e em Medicina Legal. Auditor de Defesa Nacional.

<p>Jorge Albino Alves Costa</p>	<p>Procurador da República e exerceu funções como assessor e como chefe de gabinete em vários gabinetes ministeriais. Foi membro do Conselho Superior do Ministério Público e docente, a tempo parcial, no Centro de Estudos Judiciários. Exerceu funções de coordenador adjunto da Equipa de Missão de Acompanhamento da Presidência Portuguesa da União Europeia (1999-2000). Subinspetor-geral dos Serviços de Justiça, (2014-2015). Membro da delegação portuguesa (Justiça), na Conferência dos Plenipotenciários da ONU para a criação do Tribunal Penal Internacional, Roma (junho/julho de 1998). Membro da delegação portuguesa e, depois, presidente do Grupo de Trabalho de Cooperação Judiciária em Matéria Penal, UE (2007). Desde 1997 tem participado como orador/moderador em seminários e ações de formação em Portugal e no estrangeiro. Tem artigos publicados em revistas e em obras coletivas sobre cooperação judiciária em matéria penal e sobre Direito do Trabalho.</p>
<p>Jorge Tavares da Silva</p>	<p>Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra, na área de Política Internacional e Resolução de Conflitos, e licenciado em Comércio Internacional pelo Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração (ISCIA). Presidente do Conselho Pedagógico do ISCIA e do Observatório de Comércio e Relações Internacionais (OCRI). Coordenador e docente do Departamento de Gestão e Relações Internacionais do ISCIA. Investigador no Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE) da Universidade do Porto. Professor convidado de Ciência Política e Relações Internacionais na Escola de Economia e Gestão na Universidade do Minho, desde 2012.</p>
<p>José Miguel Maia Pita dos Santos</p>	<p>Comissário da Polícia de Segurança Pública. Comandante de curso no Corpo de Alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Mestrando em Ciências Policiais (especialização em Segurança Interna) pelo ISCPSI.</p>
<p>Judite Couto</p>	<p>Chefe da Divisão de Informações da Direção de Serviços Antifraude Aduaneira da Autoridade Tributária e Aduaneira. Licenciada em Controlo Financeiro pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL).</p>
<p>Leonel Miranda</p>	<p>Doutorando em Relações Internacionais. Mestre em Fiscalidade. Pós-graduado em Economia Europeia. Licenciado em Gestão e Organização de Empresas. Exerceu os cargos de diretor financeiro da Radiotelevisão Portuguesa (RTP); presidente da Comissão Executiva da Companhia de Transportes Aéreos de Macau – Air Macau; presidente da delegação portuguesa à Comissão de Infraestruturas Portugal-China; membro da delegação portuguesa que negociou a emissão de moeda em Macau após a transferência de soberania de Macau para a República Popular da China; diretor do Gabinete de Planeamento e Cooperação do Governo de Macau; membro da delegação portuguesa que negociou a operação de financiamento do Aeroporto Internacional de Macau; gerente da Iberocapital, Lda.</p>
<p>Leonídio Paulo Ferreira</p>	<p>Subdiretor do <i>DN</i>, mestre em Estudos Americanos e doutorando em História Contemporânea.</p>
<p>Luís Filipe J. A. Guerra</p>	<p>Intendente de Polícia, comandante do Corpo de Alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, onde é também docente de História e Organização Policial, Polícia Científica e Políticas Públicas de Segurança. Enquanto formador, tem-se dedicado aos processos e ferramentas de apoio à tomada de decisão e à gestão da diversidade, matéria que aborda como formador do Colégio Europeu de Polícia (Cepol). Ao longo da sua carreira exerceu diversas funções, quer de comando quer de apoio à atividade operacional em unidades policiais, adquiriu experiência internacional na missão MAPEXT Albania da UEO, onde esteve entre 1999 e 2001 e foi ainda assessor e oficial de ligação da PSP no gabinete do ministro da Administração Interna nos XVII, XVIII e XIX Governos Constitucionais entre 2008 e 2013. É licenciado em Ciências Policiais pela Escola Superior de Polícia, mestre em Comportamento Desviante e Ciências Criminais pela Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, pós-graduado em Avaliação e Desenvolvimento na Administração Pública do ISCTE – IUL, estabelecimento de ensino superior onde frequenta o doutoramento em Políticas Públicas.</p>



Colaboradores

Luís Elias	Superintendente da PSP. Investigador do ICPOL e professor auxiliar do ISCPSP. Doutor em Ciência Política (FCSH-UNL), mestre em Ciência Política (ISCSP-UTL) e licenciado em Ciências Policiais (ISCPSP). Diretor do Departamento de Operações da Direção Nacional da PSP. Assessor de segurança do primeiro-ministro (2015-2018). 2.º Comandante do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP (2012-2015).
Luís Moita	Professor catedrático e diretor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, diretor da unidade de investigação OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, do anuário JANUS e da revista científica JANUS.NET, <i>e-journal of International Relations</i> . Foi vice-reitor da Universidade Autónoma de Lisboa entre 1992 e 2009.
Luis Tomé	Professor associado na UAL, onde coordena o Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia e a unidade de investigação OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores. Professor convidado do IDN, do IUM e do ISCPSP e <i>visiting scholar</i> de La Sapienza-Università di Roma, Itália. Foi adjunto/técnico especialista para as Relações Internacionais e o Combate ao Terrorismo no gabinete da ministra da Administração Interna, entre novembro de 2015 e outubro de 2017.
Luísa Godinho	Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa. Investigadora do OBSERVARE. É doutora e mestre em Ciência Política pela Université de Genève, Suíça, tendo obtido ambos os graus com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Licenciou-se em Comunicação Social pela Universidade de Lisboa.
Madalena Zoio Martins	Funcionária do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assume atualmente o cargo de diretora de serviços de Relações Internacionais na Secretaria-geral da Administração Interna. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa e pós-graduada em Estudos Estratégicos e de Segurança pelo Instituto de Defesa Nacional e em Estudos Europeus pela Universidade de Lisboa. Foi diretora do Gabinete de Estatística e Planeamento do Ministério da Educação em 2007 e coordenou a Mobilidade Erasmus em Portugal em 2000.
Manuel Augusto Magina da Silva	Superintendente-chefe e diretor nacional adjunto (Unidade Orgânica de Operações e Segurança) da Polícia de Segurança Pública. Ex-comandante da Unidade Especial de Polícia e do Grupo de Operações Especiais da PSP. Licenciado em Ciências Policiais e professor especialista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (Lisboa).
Mariana Neves	Jurista na Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental da República Portuguesa.
Marina Soares	Assistente de investigação no ICPOL-ISCPSP, é licenciada em Criminologia (FDUP) e mestre em Ciências Policiais, na especialização de Segurança Interna (ISCPSP), encontrando-se a frequentar o doutoramento em Direito e Segurança, na Faculdade de Direito da UNL. No seu currículo conta também com o Curso Intensivo de Contraterrorismo (ISCPSP), o Curso de Defesa para Jovens (IDN) e o Curso de Política Contemporânea do Médio Oriente (FLUP).
Mário Luís Magalhães Pedro	Técnico superior, é licenciado em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa e atualmente coordena o Gabinete de Relações Internacionais e de Cooperação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Foi chefe do Departamento de Operações do SEF (2005) e <i>legal officer</i> do Departamento Jurídico da Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia (Frontex) em regime de destacamento (2010). Entre janeiro de 2016 e janeiro de 2018 foi <i>senior legal officer</i> do Departamento Jurídico da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

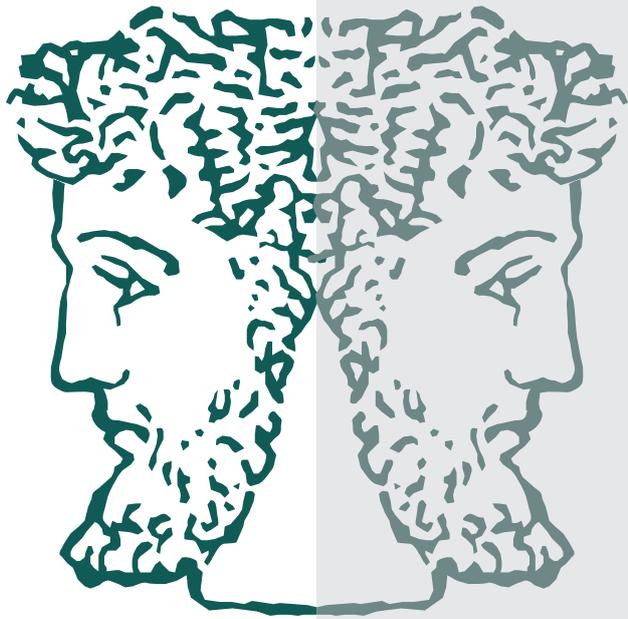
Mary Carmen Peloché Barrera	Licenciada em Relações Internacionais e mestre em Administração Pública Aplicada. Professora de Relações Internacionais no Instituto Tecnológico de Monterrey, Puebla.
Miguel Barreto Henriques	Professor do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais e coordenador do <i>Observatório de Construcción de Paz</i> da Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, doutorado em Política Internacional e Resolução de Conflitos, pela Universidade de Coimbra.
Nancy Gomes	Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Professora auxiliar na UAL. Investigadora integrada no OBSERVARE. É diretora académica da FEDERASUR em Portugal, desde 2011. Desempenhou funções de consultoria e gestão de bolsas de estudo na Fundação Calouste Gulbenkian, entre 2001 e 2007.
Nelson José Roque Amador	Pertence aos quadros da Polícia de Segurança Pública desde 1998, onde desempenha as funções de investigador criminal. Licenciado em Psicologia e mestre em Ciências Policiais pelo ISCPSI – na especialização de Criminologia e Investigação Criminal. Assistente de investigação do ICPOL–ISCPSI, é autor da obra <i>Cibercrime em Portugal</i> – publicada em janeiro de 2018.
Nuno Canas Mendes	Instituto do Oriente. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa.
Nuno Paixão Almeida	Assistente de investigação do ICPOL – Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Professor convidado do curso de pós-graduação em Informações e Segurança do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.
Nuno Ricardo Pica dos Santos	Oficial de polícia na Polícia de Segurança Pública, com a categoria de comissário. Mestre em Ciências Jurídico-Forenses e licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e licenciado em Ciências Policiais pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Assistente convidado no ISCPSI e investigador do ICPOL.
Nuno Poiães	Oficial superior da PSP. Diretor do ICPOL – Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Professor do ISCPSI e do Instituto Politécnico de Beja. Doutor em Sociologia (ISCTE-IUL). Diploma de Estudos Doutorais e mestrado em Sociologia (U. Évora) e licenciado em Ciências Jurídico-Forenses (FDULHT) e em Ciências Policiais (ISCPSI). <i>Research and science correspondent</i> , em representação de Portugal, junto da European Union Agency for Law Enforcement (CEPOL). Autor dos livros <i>As profissões (para)jurídicas em Portugal: requisitos, mandatos e convergências</i> (2018), <i>A letra e os espíritos da lei. A violência doméstica em Portugal</i> (2016) e <i>Mudar a Polícia ou mudar os polícias?</i> (2013).
Orlando Ribeiro	Inspetor-chefe/coordenador da UATP. Ingressou no SEF em 1990, atualmente é coordenador da Unidade Antitráfico de Pessoas da Direção Central de Investigação do SEF, tendo exercido durante vários anos a função de coordenador de núcleos de investigação criminal. Acumulou as funções de oficial de ligação do SEF junto do Sistema de Segurança Interna entre 2014 e 2017. Detentor de vários cursos de formação relacionados com o tráfico de pessoas, entre os quais o Curso de Formadores contra o Tráfico de Pessoas para Profissionais do Sistema de Justiça Penal ministrado pela UNODC/OTSH e o curso de Investigación Especializada en Tráfico de Personas ministrado pela Policía Nacional espanhola em Madrid, ministrou formações sobre tráfico de pessoas no Brasil, Cabo Verde, São Tomé e Angola, com base no manual elaborado sobre a matéria pela UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime).



Colaboradores

<p>Patrícia Galvão Teles</p>	<p>Doutora em Direito Internacional. Membro da Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas. Professora auxiliar da Universidade Autónoma de Lisboa e professora convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Consultora jurídica do Departamento de Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Entre 2008 e 2015 foi conselheira jurídica na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, em Bruxelas.</p>
<p>Paula Pereira</p>	<p>Doutoranda na Universidade Autónoma de Lisboa no doutoramento de Relações Internacionais – Geopolítica, Geoeconomia. Adjunta do gabinete do primeiro-ministro do XIX e XX Governo Constitucional (2011-2015), exerceu também as funções de assessora de estudos no Instituto da Defesa Nacional – Ministério da Defesa Nacional (2001-2011). Foi docente de Técnicas de Negociação Internacional no Instituto Superior das Ciências da Informação e Administração (2006-2012). Foi ainda consultora da Comissão Parlamentar de Defesa, Assembleia da República (2001-2002) e investigadora no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) (1997-2001). Licenciatura em Relações Internacionais e mestrado em Estratégia e Políticas de Defesa pela École des Hautes Études Internationales, Paris.</p>
<p>Paulo Carvalho Vicente</p>	<p>Doutorado em Ciência Política na Universidade Nova de Lisboa (2012), na especialidade de Instituições e Processos Políticos. Licenciado em História na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (2004); Licenciatura em História, ramo de Formação Educacional, na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (2005). Professor convidado no Instituto Superior D. Dinis (ISDOM). Bolseiro de doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (2007-2010); investigador do CIDLeS e do Observatório Político; participação em colóquios nacionais e internacionais; docente em cursos de curta duração em Portugal e no estrangeiro.</p>
<p>Paulo Duarte</p>	<p>Doutor em Ciência Política, Université Catholique de Louvain. Especialista na Faixa e Rota. Obras mais recentes: Duarte, P. (2017). <i>A Faixa e Rota Chinesa: a Convergência entre Terra e Mar</i>. Lisboa: Instituto Internacional de Macau; e Duarte, P. (2018). <i>La Nouvelle Route de la Soie: Vers une (re)Configuration de l'Intégration Régionale et Globale</i>. Louvain: Presses Universitaires de Louvain.</p>
<p>Paulo Miguel Lopes de Barros Poiães</p>	<p>Tenente-coronel da Guarda Nacional Republicana. Mestre em Direito e Segurança (FDUNL), mestre em Ciências Militares, na especialidade de Segurança (AM), curso de Estado-Maior Conjunto (IUM), Gestão Civil de Crises (IDN), Mentoring (GNR/EMTRI), Security Sector Reform (ESDC). Participou em diversas missões de gestão civil de crises no estrangeiro.</p>
<p>Pedro Miguel da Silva Pereira</p>	<p>Comissário da PSP, adjunto do comandante da Divisão de Trânsito do Comando Metropolitano de Lisboa. Professor auxiliar no ISCPSP na Unidade Curricular de Técnica de Serviço Policial – Trânsito. Mestre em Ciências Policiais (especialização em Gestão da Segurança). Representante da PSP em seminários e conferências subordinadas à segurança rodoviária.</p>
<p>Pedro Pinto</p>	<p>Jornalista, subdiretor de informação da TVI e professor na Universidade Autónoma de Lisboa desde 1997, nos departamentos de Relações Internacionais e Ciências da Comunicação. Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo ISEG, com uma tese sobre a integração económica do Mercosul, é investigador do Observare e doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia.</p>
<p>Ramy Aziz</p>	<p>Investigador e analista político especialista em questões do Médio Oriente. Mestre em Cooperação Internacional pela Universidade de Roma. Investigador doutorando na Universidade La Sapienza de Roma. Áreas de investigação: emergência e desenvolvimento do islamismo político na Europa.</p>

Raquel Duque	Docente no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Investigadora do ICPOL-ISCPSI, do CIEP-UCP e do CAPP-ISCSP/UL. Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais, mestre em Segurança Internacional e Terrorismo. Auditora do curso de Defesa Nacional e do curso de Gestão Civil de Crises.
Ricardo Carrilho	Secretário-geral adjunto do Ministério da Administração Interna, é licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais / Universidade Nova de Lisboa, e mestre em Estudos Europeus / Colégio da Europa. Foi diretor de Relações Internacionais e assessor de ex-ministros da Administração Interna. Passou pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, pelos estágios do INOVContacto – Ministério da Economia, e pelo Instituto Português de Relações Internacionais.
Ricardo Real P. Sousa	Professor auxiliar do Departamento de Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e investigador integrado no centro de investigação OBSERVARE em Portugal. É coordenador do programa de mestrados do Departamento de Relações Internacionais na UAL e diretor-adjunto do centro de investigação do OBSERVARE e da revista científica JANUS.NET, <i>e-journal of International Relations</i> .
Rita Romeiras	Licenciada em Design de Comunicação pela Faculdade de Belas Artes (FBA-UL), em 2004. É <i>designer</i> no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores desde 2013. Leciona Expressões do Domínio Artístico no ensino básico e colabora em diversas empresas como <i>designer</i> independente. Integrou o departamento de <i>marketing</i> do grupo AudioNova International entre 2010 e 2013. Foi responsável pelo <i>design</i> do grupo Rui Romano em 2009. Integrou a equipa da Media Capital Edições entre 2004 e 2008.
Rodrigo Grilo	Chefe de divisão de Relações Internacionais, na secretaria-geral do Ministério da Administração Interna. Licenciado em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada e especializado em Formação Diplomática pela mesma universidade. É pós-graduado em Estudos da Paz e da Guerra pela Universidade Autónoma de Lisboa, tendo igualmente o curso de Defesa Nacional, pelo Instituto da Defesa Nacional. Foi oficial de informações no Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e técnico superior no Gabinete de Relações Comunitárias e Internacionais da Universidade Aberta.
Rui Marta	Comissário da Polícia de Segurança Pública. Diretor adjunto e assistente de investigação do ICPOL – Centro de Investigação do ISCPSI. Mestrando em Ciências Policiais, na especialização em Gestão da Segurança, pelo ISCPSI. Docente (assistente) do curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais do ISCPSI.
Sandra Ribeiro	Doutorada em Economia pela Universidade Autónoma de Lisboa, mestre em Economia Monetária e Financeira pelo ISEG, e licenciada em Economia pela UAL. É professora auxiliar na UAL desde 1999 e professora adjunta no ISCAL. Assessora da direção do Departamento de Ciências Económicas e Empresariais da UAL desde 2012. Investigadora no Centro de Investigação OBSERVARE/UAL, tendo diversos artigos científicos publicados em revistas científicas internacionais, capítulos de livros, apresentações e publicações em congressos, conferências e seminários, na área da economia, economia internacional e comércio e negócios internacionais. Formadora desde 2003, exerceu funções como diretora executiva numa empresa de formação e como coordenadora de equipa no Departamento de Fiscalização e Controlo do IAPMEI. Membro da American Economic Association, da ASEPELT – Asociación Internacional de Economía Aplicada e da AEDEM – European Academy of Management and Business Economics.



Deus ambivalente de dois rostos contrapostos, de origem indo-europeia e um dos mais antigos de Roma. Deus das transições e das passagens, assinalando a evolução do passado para o futuro, de um estado a outro, de uma visão a outra, de um universo a outro, deus das portas. Preside aos começos. O primeiro mês do ano (Janeiro, Janua, Januaris: a porta do ano) é-lhe consagrado.

Guardião das portas, que ele abre e fecha, tem por atributos a varinha do porteiro e a chave.

O seu duplo rosto significa que ele vigia tanto as entradas como as saídas, que olha tanto para o interior como para o exterior, para a direita e para a esquerda, para a frente e para trás, para cima e para baixo, a favor e contra. Os seus santuários são sobretudo arcos, como as portas ou galerias em lugares de passagem.

(segundo o *Dicionário dos Símbolos*, Teorema, Lisboa, 1994)

Toda a correspondência relativa a este anuário (pedidos, críticas e sugestões) deve ser dirigida a:

OBSERVARE – UAL • Rua de Santa Marta, 56 • 1169-023 Lisboa

janusonline.pt