

## RELAÇÕES EUROPA-ÁFRICA

PEDRO SEABRA E FILIPA AMARAL INTRODUÇÃO: SEGURANÇA HUMANA E DESENVOLVIMENTO NAS RELAÇÕES UE-ÁFRICA JOÃO PEDRO SALDANHA SERRA SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPETIVA DE COOPERAÇÃO NO DOMÍNIO DA DEFESA AIMÉE-NOËL MBIYOZO EUROPE'S CONTINUED FOCUS ON SECURITISING AFRICAN MIGRATION COMES AT A HIGH COST ANA ISABEL XAVIER DA SEGURANÇA HUMANA: OS NEXOS E A SECURITIZAÇÃO DA GESTÃO DE CRISES EUROPEIAS NO MEDITERRÂNEO SUSANA FERREIRA MIGRAÇÕES NA FRONTEIRA SUL DA UNIÃO EUROPEIA: O DEVER DE ASSISTÊNCIA DOS ESTADOS EUROPEUS



## RELAÇÕES EUROPA-ÁFRICA

PEDRO SEABRA E FILIPA AMARAL INTRODUÇÃO: SEGURANÇA HUMANA E DESENVOLVIMENTO NAS RELAÇÕES UE-ÁFRICA JOÃO PEDRO SALDANHA SERRA SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPETIVA DE COOPERAÇÃO NO DOMÍNIO DA DEFESA AIMÉE-NOËL MBIYOZO EUROPE'S CONTINUED FOCUS ON SECURITISING AFRICAN MIGRATION COMES AT A HIGH COST ANA ISABEL XAVIER DA SEGURANÇA HUMANA: OS NEXOS E A SECURITIZAÇÃO DA GESTÃO DE CRISES EUROPEIAS NO MEDITERRÂNEO SUSANA FERREIRA MIGRAÇÕES NA FRONTEIRA SUL DA UNIÃO EUROPEIA: O DEVER DE ASSISTÊNCIA DOS ESTADOS EUROPEUS

---

## NAÇÃO E DEFESA

---

### **Diretora**

Isabel Ferreira Nunes

### **Editor**

Luís Cunha

### **Assistente Editorial**

António Baranita

---

### **Conselho de Redação**

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

---

### **Conselho Editorial Nacional**

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

---

### **Conselho Consultivo Nacional**

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino (Organização Internacional das Migrações), António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Moita (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Maria Carrilho (ISCTE-IUL), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

---

### **Conselho Consultivo Internacional**

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

---

### **Editorial Board**

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

---

---

### **National Advisory Board**

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

---

### **International Advisory Board**

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

---

### **Capa**

Nuno Fonseca/nfdesign

---

### **Normas de Colaboração**

Consultar final da revista

---

### **Propriedade, Edição e Sede da Redação**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

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

---

### **Pré-Impressão, Impressão e Acabamento**

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

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

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

---

Direitos de Autor (c) 2021 Nação e Defesa | Copyright (c) 2021 Nação e Defesa



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

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

---

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

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

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

---

***As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.***

---

<b>Editorial</b>	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
Introdução: Segurança Humana e Desenvolvimento nas Relações UE-África	9
<i>Pedro Seabra e Filipa Amaral</i>	
Segurança e Desenvolvimento: uma Perspetiva da Cooperação no Domínio da Defesa	19
<i>João Pedro Saldanha Serra</i>	
Europe's Continued Focus on Securitising African Migration Comes at a High Cost	37
<i>Aimée-Noël Mbiyozo</i>	
Da Segurança Humana: os Nexos e a Securitização da Gestão de Crises Europeias no Mediterrâneo	57
<i>Ana Isabel Xavier</i>	
Migrações na Fronteira Sul da União Europeia: o Dever de Assistência dos Estados Europeus	77
<i>Susana Ferreira</i>	
<b>Extra Dossiê</b>	
O que É a Guerra. A Falácia do Conceito de Guerra Híbrida – Breve Excurso	99
<i>António Horta Fernandes</i>	

O último número da revista *Nação e Defesa* de 2021 aborda em quatro artigos o nexos segurança-desenvolvimento no quadro das relações Europa-África. O dossier temático, precedido por uma introdução detalhada sobre aquela problemática, compreende contributos sobre a cooperação no domínio da defesa, sobre a securitização dos fluxos migratórios, sobre a dissonância entre a dimensão interna e externa da segurança europeia na gestão de crises e o dever de proteção dos migrantes no plano interno e externo da União Europeia. Um último artigo extra dossier conta ainda com uma análise conceptual sobre os conceitos de ameaça e de guerra híbrida.

João Pedro Saldanha Serra examina o impacto da cooperação técnico-militar e da cooperação no domínio da Defesa de Portugal, na relação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e de Timor-Leste, no âmbito alargado da ligação entre segurança e desenvolvimento e o seu possível contributo no âmbito das ações de Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

Aimée-Noël Mbiyozo, partindo da análise sobre a “crise” migratória de 2015, examina a crescente securitização da migração africana por parte dos países e instituições europeias e o seu impacto negativo sobre as relações comerciais, no plano do desenvolvimento e da segurança entre a Europa e África.

Ana Isabel Xavier analisa o elo entre os níveis interno e externo da segurança, a relação entre estes e a securitização das crises no Mediterrâneo por parte da União Europeia. Reflete ainda sobre a questão das missões europeias de gestão de crises centradas no primado da segurança humana, sem uma sustentação consistente numa política de asilo e imigração.

Susana Ferreira aborda o difícil equilíbrio entre a garantia do dever de assistência aos migrantes no espaço Mediterrânico, previstos no regime jurídico internacional e as tensões geradas pelas prioridades da segurança interna e de gestão da fronteira meridional da União Europeia e dos seus Estados-membros.

António Horta Fernandes analisa a validade do emprego dos conceitos de guerra híbrida e ameaça híbrida e os seus limites explicativos quando aplicados à compreensão da guerra subversiva ou insurrecional.

Isabel Ferreira Nunes



# Relações Europa-África



# Introdução:

## Segurança Humana e Desenvolvimento nas Relações UE-África

Pedro Seabra

*Investigador no Centro de Estudos Internacionais (CEI-Iscte-IUL) e Assessor no Instituto da Defesa Nacional (IDN).*

Filipa Amaral

*Investigadora no Centro de Estudos Internacionais (CEI-Iscte-IUL).*

### Resumo

Nesta introdução estabelecemos os principais contornos do debate sobre as relações UE-África, com destaque para os desenvolvimentos institucionais mais recentes e para as ramificações mais significativas daí decorrentes ao nível da segurança humana e do nexó segurança-desenvolvimento. Numa primeira parte, procedemos à definição da problemática subjacente a esta temática, seguido de uma apresentação dos artigos selecionados que constituem este número da *Nação e Defesa*.

**Palavras-chave:** Segurança Humana; Desenvolvimento; UE-África; PCSD.

### Abstract

**Introduction:** *Human Security and Development in EU-Africa Relations*

*In this introduction, we set out the main outlines of the debate on EU-Africa relations, highlighting the most recent institutional developments and the most relevant ramifications at the human security level and in terms of the security-development nexus. In the first part, we proceed to define the problematization underlying this topic, followed by a presentation of the selected articles that constitute this issue of *Nação e Defesa*.*

**Keywords:** *Human Security; Development; EU-Africa; PCSD.*

Artigo recebido: 21.11.2021

Aprovado: 22.11.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.160.01>

Esta introdução visa estabelecer os principais contornos do debate sobre as relações União Europeia-África, com particular destaque para os desenvolvimentos institucionais mais recentes e para as ramificações mais significativas daí decorrentes ao nível da segurança humana e do nexos segurança-desenvolvimento. Numa primeira parte, procedemos à apresentação dos objetivos e problemática subjacente a este número da *Nação e Defesa*. Numa segunda parte, apresentamos o conjunto de artigos derivados da conferência internacional “Segurança e Desenvolvimento: Desafios para Portugal, Europa e África”, realizada no âmbito do projeto “Segurança Humana e Desenvolvimento nas relações UE-África: ODS, Migrações e Alterações Climáticas”, desenvolvido pelo Centro de Estudos Internacionais do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa e pelo Instituto da Defesa Nacional, com financiamento do Instituto Camões I.P. O principal objetivo do presente número consiste em proporcionar um ponto de partida para uma reflexão mais ampla e aprofundada sobre as diferentes dimensões das relações contemporâneas entre a UE e África, evidenciando conexões entre questões eminentemente securitárias e prioridades ao nível do desenvolvimento.

### **A Nova Estratégia para a Parceria Entre a UE e África**

Ao longo das últimas décadas, o continente africano tem demonstrado um forte crescimento e dinamismo devido a diversas iniciativas inovadoras representadas pela Agenda 2063 da União Africana (UA), como sejam a Zona de Comércio Livre Continental Africana – ou AfCFTA, African Continental Free Trade Area – o espaço de isenção de visto africano, um mercado digital único ou o mercado único dos transportes aéreos africanos. Em reflexo desta evolução, “em 2018, seis das dez economias que mais rapidamente cresceram no mundo foram africanas” (Comissão Europeia, 2020a, p. 1; União Africana, 2015). No entanto, a multiplicação deste tipo de iniciativas tem também acarretado desafios acrescidos em paralelo com a gestão de problemas estruturais pré-existentes. Com efeito, trinta e seis dos países mais frágeis do mundo continuam a ser africanos, ao mesmo tempo que muitos permanecem debilitados por conflitos e/ou a evidenciar problemas de governação. De igual forma, o continente continua a abrigar 390 milhões de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza (Comissão Europeia, 2020a), sendo cada vez mais afetado pelas consequências das alterações climáticas, degradação ambiental e poluição. Os desafios do séc. XXI urgem por isso cada vez mais uma combinação eficaz entre a concretização de interesses coletivos e uma resposta holística face a problemas que ameaçam esses mesmos interesses.

A escolha de parceiros externos com vista a reforçar capacidades em falta ou investir em soluções partilhadas, reveste-se assim de particular importância, com a

UE a merecer particular atenção neste contexto. As relações entre a UE e África são formalmente enquadradas através de dois instrumentos: o *Acordo de Cotonou* – ou acordo de cooperação com os Países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) –, em vigor entre os anos 2000 e 2020, abrangendo as relações da UE com 79 países, dos quais 48 se situam na África Subsaariana<sup>1</sup>; e a *Estratégia Conjunta África-UE*, acordada em 2007 enquanto mecanismo formal baseado em planos de ação periódicos. Perante este enquadramento, o programa da Comissão Europeia (CE) para 2020 salientou a importância da renovação e reformulação da parceria, de modo a possibilitar uma resposta mais concertada com África. Tal necessidade advém, primariamente, da vizinhança próxima e laços históricos que unem os dois continentes, o que inegavelmente se traduz em interesses igualmente comuns. Neste sentido, a CE apresentou em março de 2020 a comunicação conjunta intitulada “Rumo a uma estratégia abrangente para África”, baseada em cinco parcerias nas áreas da (1) transição ecológica e acesso energético, (2) transformação digital, (3) crescimento económico sustentável e criação de emprego, (4) paz, segurança e governação, e (5) migração e mobilidade. Nas palavras de Ursula von der Leyen, Presidente da Comissão Europeia, este documento representa:

“o roteiro que nos permitirá fazer avançar a nossa parceria para o patamar seguinte. África é o vizinho e parceiro natural da União Europeia. Juntos, podemos construir um futuro mais próspero, mais pacífico e mais sustentável para todos” (Comissão Europeia, 2020b).

Posteriormente, em março de 2021, o Parlamento Europeu reclamou também por uma nova parceria entre a UE e África para a próxima década, que afirmasse a necessidade de relações mais profundas entre as duas partes e que abandonasse a lógica de doador-beneficiário anteriormente prevalecente. O caminho apontado nesse sentido incluía colocar maior ênfase na centralidade do desenvolvimento humano, dando prioridade à educação e inclusão de mulheres e meninas, à melhoria dos cuidados de saúde e dos sistemas nacionais de saúde. Tais expectativas necessitam de ser enquadradas pela necessidade de apoio técnico e financeiro da UE, enquanto principal impulsionador da adaptação ao clima nos países africanos, bem como pelo apoio europeu a uma integração regional em África que contribua para a redução da dependência de importações externas, por via do AfCFTA. A proteção da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos, assim como a garantia da dignidade

---

1 Embora prolongado informalmente até novembro de 2021, estava inicialmente previsto que o prazo de vigência do *Acordo de Cotonou* concluisse em fevereiro de 2020.

humana dos refugiados e migrantes, constavam também enquanto elementos adicionais que deveriam figurar proeminentemente aquando da adoção de uma nova parceria formal (Parlamento Europeu, 2021).

Neste âmbito, dois marcos institucionais cedo se apresentaram como fulcrais para a realização das ambições de uma parceria mais reforçada, nomeadamente a VI Cimeira UE-UA e a conclusão das negociações do novo acordo de parceria entre a UE e o grupo ACP, ambos inicialmente previstos para ocorrerem em 2020. Contudo, este objetivo de fazer um *reset* generalizado esbarrou invariavelmente em obstáculos conjunturais, tendo a realização de tais pontos de inflexão sido sucessivamente adiada por conta do contexto pandémico gerado pela COVID-19 e pelas diversas consequências daí decorrentes.

### **Segurança Humana e Desenvolvimento**

Pese embora os avanços e recuos neste período mais recente das relações UE-África, é possível ainda assim identificar a prevalência de determinados conceitos-chave que continuam a ancorar o debate de forma recorrente e a ser suscitados de forma regular, quer enquanto objetivos em si mesmo, quer enquanto justificação para novas iniciativas conjuntas. As interconexões entre segurança humana e o nexu segurança-desenvolvimento assumem particular destaque a esse nível.

O primeiro conceito de segurança humana permite descentrar o debate da dimensão militar e nacional e reconhecer a interligação entre as dimensões económicas, sociais, políticas, ambientais e culturais, nacionais e internacionais na proteção das pessoas e na garantia dos seus direitos fundamentais – na senda da definição avançada pela ONU na década de 1990 e da criação da Comissão da Segurança Humana em 2003. Nesse sentido, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em setembro de 2012 a Resolução 66/290, reiterando a definição de segurança humana enquanto “abordagem para ajudar os Estados-Membros a identificar e enfrentar os desafios generalizados e transversais à sobrevivência, subsistência e dignidade das suas populações”. As suas diversas aplicações devem assim tentar manter um entendimento comum sobre determinados pressupostos, incluindo: (1) o direito a viver em liberdade e dignidade, livre da pobreza e desespero; (2) uma abordagem securitária centrada nas pessoas, compreensiva, abrangente e adaptada aos diversos contextos; e (3) interligações entre a paz, o desenvolvimento e os direitos humanos, considerando, de igual forma os aspetos civis, políticos e económicos, assim como, os direitos sociais e culturais (ONU, 2012).

O nexu segurança-desenvolvimento, por sua vez, caracteriza-se frequentemente pela confluência de preocupações tradicionais de segurança com políticas gerais de desenvolvimento, e tem recebido particular importância por parte da UE desde o

lançamento da *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: uma Europa Segura num Mundo Melhor* (2003) e do *Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento* (2005). A partir destes documentos, a UE passou a reconhecer que não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e segurança e que, sem desenvolvimento e erradicação da pobreza, não pode haver paz sustentável. Como tal, a subsequente *Estratégia Global* (2016) promoveu o conceito de “abordagem integrada”, chamando a atenção não só para a gestão de crises, mas também para a prevenção e capacitação dos parceiros, bem como para a lógica de parceria e apropriação (*ownership*), de modo a ligar melhor a prevenção e resposta às crises com um desenvolvimento mais sustentável. Esta abordagem por via do financiamento de programas de ajuda humanitária de emergência, mitigação de riscos, segurança e desenvolvimento e missões de paz/segurança pressupõe, por sua vez, uma articulação constante entre a EuropeAid e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).<sup>2</sup>

A mesma lógica de integração entre segurança e desenvolvimento continuou a ser expressa através da operacionalização da Política Comum de Defesa e Segurança (PCSD), baseada na coordenação das missões civis e operações militares com as delegações locais da UE e a respetiva integração com os instrumentos políticos da cooperação para o desenvolvimento. No entanto, autores como Anderson e Williams (2011), Keukeleire e Raube (2013), ou Winn e Lewis (2017) têm também alertado de forma insistente para um possível processo de “securitização” da política de desenvolvimento da UE. O conceito de “securitização”, inicialmente desenvolvido por Buzan, Waever e De Wilde (1998), refere-se a uma politização exacerbada de áreas que não estão tradicionalmente associadas a questões de segurança, conferindo-lhes um enquadramento de perigosidade ou ameaça, e à subsequente priorização e adoção de políticas e medidas excecionais para resolver os problemas identificados. Por outro lado, a integração do conceito de segurança humana nas políticas de segurança e desenvolvimento nacionais e internacionais tem implícito o desafio de coordenação de um conjunto diverso de setores e agentes cuja ação deveria ser à partida mais complementar. Em vez disso, a investigação empírica tem demonstrado os constrangimentos na construção e implementação de abordagens que respondam de modo integrado a desafios económicos, políticos, ambientais e sociais e a persistência de medidas e programas setoriais que geram resultados limitados ou contraditórios nos países parceiros da UE. Esta situação adquire maior com-

---

2 O organograma da Comissão Europeia neste domínio tem conhecido mudanças nos últimos anos. A anterior Direção-Geral de Desenvolvimento e Cooperação – EuropeAid (DEVCO) resultou por si só da fusão das antigas Direções Gerais da EuropeAid (AIDCO) e Desenvolvimento (DEV). Foi, entretanto, renomeada Direção-Geral da Cooperação Internacional e Desenvolvimento (DEVCO) em 2015 e posteriormente, Direção-Geral das Parcerias Internacionais (INTPA) em 2021.

plexidade em contextos de conflito e pós-conflito, onde uma grande diversidade de agentes – instituições internacionais, agências de cooperação, ONG – intervêm, frequentemente com lógicas de atuação distintas (Tschirgi, 2005). Mais recentemente, alguns autores têm inclusive questionado a centralidade do próprio conceito de segurança humana na ação externa europeia perante a utilização de estratégias que não parecem assentar de todo nesses mesmos pressupostos – e.g., Mawdsley (2019). Estes diferentes desafios têm-se feito notar cada vez mais em vários domínios. Por um lado, a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODS) enfoca recorrentemente na necessidade de formulação de políticas e programas de cooperação internacional nas áreas da segurança e desenvolvimento que respondam aos desafios de construção da paz, justiça e instituições eficazes, contribuindo assim para a segurança humana em termos gerais (ODS 16). Contudo, é também evidente um maior esforço no sentido de se tentar expandir o âmbito e modalidades de intervenção de forças armadas e forças de segurança, com vista a permitir que a sua atuação se estabeleça de forma mais linear enquanto possível condição *sine qua non* para o desenvolvimento visado. Tal enquadramento possibilitaria, por sua vez, uma melhor integração de outros tipos de capacitação de parceiros, no âmbito da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), gerando um eixo combinado segurança-defesa-desenvolvimento potencialmente mais efetivo.

Por outro lado, desde as Primaveras Árabes de 2010/2011 e as intervenções militares no Norte de África e no Médio Oriente, a intensificação dos fluxos migratórios dirigidos à Europa tem suscitado tensões várias que têm condicionado a ação externa da UE e a própria política interna dos seus Estados-membros. O contraste entre a tendencial securitização das fronteiras e as políticas de auxílio humanitário tem levado a uma redefinição das exigências dos Estados-membros e das políticas promovidas pela UE, assim como a alterações profundas nas relações entre as duas margens do Mediterrâneo. A consequente externalização das respostas europeias – sejam elas militares, humanitárias ou económicas – deve ser assim tomada em consideração como parte de uma abordagem crítica da relação entre securitização interna dos movimentos migratórios, proteção dos grupos e pessoas especialmente vulneráveis e sua integração nos vários contextos nacionais europeus.

### **Segurança Humana e Desenvolvimento nas Relações UE-África**

Ao longo da última década, o nexó entre segurança e desenvolvimento tornou-se um elemento chave da ação externa europeia, tendo sido criados instrumentos e programas que visam responder a crises e conflitos de modo integrado, considerando dimensões sociais, económicas, políticas e ambientais. O debate sobre os pressupostos e resultados desse tipo de políticas e programas, a coordenação entre atores

e as respostas aos desafios emergentes, apresenta-se fundamental para a construção de respostas que garantam a proteção das populações e dos seus direitos.

Neste âmbito, o presente número da *Nação e Defesa* pretende promover o debate sobre a integração entre segurança e desenvolvimento, com particular enfoque na sua manifestação via cooperação no domínio da defesa e ao nível do domínio das migrações. Os artigos que se seguem procuram contribuir para uma reflexão sobre políticas e programas quer nacionais, quer europeus que integram questões de segurança e desenvolvimento com vista a contribuir de modo mais efetivo para a segurança humana. A sua seleção advém do debate despoletado na supracitada conferência, através da transformação das comunicações de vários oradores e participantes em artigos publicados para este efeito.

O primeiro artigo da autoria de João Pedro Saldanha Serra proporciona um balanço detalhado sobre como onexo segurança/desenvolvimento tem sido incorporado na implementação da Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) de Portugal, em termos das atividades levadas a cabo com parceiros Lusófonos. É atribuída particular ênfase à forma como este domínio específico da Defesa Nacional poderá ser crescentemente elegível como APD, em demonstração da dupla função que modalidades atuais de capacitação de segurança assumem.

O segundo artigo, da autoria de Aimée-Noël Mbiyozo, foca-se, por sua vez, na crise migratória de 2015, com vista a proporcionar uma visão do continente africano sobre o processo de securitização levada a cabo pelos diferentes países europeus e instituições comunitárias. Argumenta-se que a resposta excessivamente securitizada por parte da Europa tem sido largamente desproporcional e gerado efeitos consideráveis, colocando os migrantes em riscos elevados, impactando as agendas comerciais e de desenvolvimento mais latas entre ambas as partes, assim como a concretização das próprias ambições regionais africanas.

O terceiro artigo, da autoria de Ana Isabel Xavier, reflete sobre um dos pilares mais marcantes da abordagem institucional da UE para lidar com a crise de migração e refugiados, nomeadamente o destacamento de missões e operações de PCSD para identificar, capturar e destruir os navios usados por contrabandistas e traficantes. Em particular, são destacados os casos específicos das missões navais EUNAVFOR MED Sophia e IRINI, enquanto reflexo da inexistência de uma política comum em matéria de asilo e imigração.

O quarto e último artigo, da autoria de Susana Ferreira, explora o corredor migratório do Mediterrâneo enquanto ecossistema rico em desigualdades de desenvolvimento, onde confluem fatores de instabilidade interna e internacional. Neste contexto, é questionado até que ponto a resposta da UE e dos seus diferentes Estados-membros se coaduna ou não com o dever de assistir aos migrantes, previsto em acordos e regras internacionais pré-existentes, que deveriam proporcionar um mínimo de segurança jurídica à proteção dos indivíduos.

Em conjunto, os artigos citados não esgotam todas as possíveis ramificações que o tema das relações UE-África abarca atualmente. No entanto, proporcionam ainda assim um roteiro instigante para compreender a complexidade e densidade inerentes a estas questões, bem como os desafios que os seus múltiplos desdobramentos multifacetados poderão gerar a médio e longo prazo.

## Bibliografia

- Anderson, S. e Williams, J., 2011. *The Securitization of Development Policy or the Developmentalization of Security Policy? Legitimacy, Public Opinion, and the EU External Action Service (EAS)*. Comunicação apresentada na European Union Studies Association Conference, Boston, 3-5 de março de 2011.
- Buzan, B., Wæver, O. e de Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Comissão Europeia, 2020a. *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Rumo a uma estratégia abrangente para África*. JOIN (2020) 4 final PT. Comissão Europeia/ Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 9 de março, Bruxelas. [online] Disponível em EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=PT> [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Comissão Europeia, 2020b. UE abre caminho a uma parceria mais forte e mais ambiciosa com África. *Comissão Europeia* [online], Comunicado de Imprensa, 9 de março, Bruxelas. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_20\\_373](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_20_373) [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Keukeleire, S. e Raube, K., 2013. The security-development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries. *Cambridge Review of International Affairs*, 26(3), pp. 556-572.
- Mawdsley, E., 2019. South-South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead. *Oxford Development Studies*, 47(3), pp. 259-274.
- Organização das Nações Unidas (ONU), 2012. *Resolution adopted by the General Assembly on 10 September 2012. Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome*. A/RES/66/290, 25 de outubro de 2012. [online] Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/66/290> [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Parlamento Europeu, 2021. Parlamento define estratégia para uma nova parceria UE-África. *Parlamento Europeu* [online], Comunicado de Imprensa, 25 de março, às 19:43. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20210322IPR00522/parlamento-define-estrategia-para-uma-nova-parceria-ue-afrika> [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Tschirgi, N., 2005. Security and Development Policies: Untangling the Relationship. *European Association of Development Research and Training Institutes (EADI)*.
- União Africana, 2015. *Agenda 2063: A África que queremos*. União Africana [online]. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_po.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_po.pdf) [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Winn, N e Lewis, A., 2017. European Union Anti-Piracy Initiatives in the Horn of Africa: Linking Land Based Counter-Piracy with Maritime Security and Regional Development. *Third World Quarterly*, 38(9), pp. 2113-2128.



# Segurança e Desenvolvimento: uma Perspetiva da Cooperação no Domínio da Defesa

João Pedro Saldanha Serra

*Licenciado em Direito, integra desde 1992 os quadros da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN)/Ministério da Defesa Nacional (MDN), tendo desempenhado funções técnicas e dirigentes. Desempenha o cargo de Diretor de Serviços de Cooperação no domínio da Defesa/DGPDN-MDN desde março de 2016. É autor de vários artigos sobre a área da Defesa Nacional e da Cooperação. Desempenhou funções em gabinetes governamentais nos Ministérios da Defesa Nacional, dos Negócios Estrangeiros, do Emprego e Segurança Social e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.*

## Resumo

O objetivo deste texto é o de procurar refletir e informar sobre a forma como a atividade que a cooperação técnico-militar e a cooperação no domínio da Defesa desenvolvem, junto dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e de Timor-Leste, se enquadra e contribui para o desenvolvimento daqueles mesmos países. Depois de um breve enquadramento, em que se sinaliza o “nascimento” do nexos segurança/desenvolvimento e da sua expressão ao longo do tempo, procura-se apresentar a evolução de Portugal neste domínio, e em particular da Defesa Nacional, dando nota do caminho percorrido. Para além destas dimensões de natureza mais conceptual, apresentamos, também neste texto, as áreas de esforço e as atividades que, em concreto, têm vindo a ser desenvolvidas e que, de uma forma mais imediata e evidente, respondem ao nexos e contribuem para o

desenvolvimento. A concluir, e porque entendemos que a capacidade de operacionalizar as respostas nacionais ao nexos segurança/desenvolvimento depende, numa dimensão muito significativa da coordenação que for possível estabelecer, em território nacional, mas também localmente, entre os diversos atores, detemo-nos brevemente nos mecanismos de coordenação nacionais. Esperamos conseguir dar uma perspetiva adequada do envolvimento da Defesa Nacional neste nexos, na expectativa de que possa contribuir para um debate sobre como aumentar a elegibilidade, como APD, dos investimentos feitos na cooperação no domínio da Defesa.

**Palavras-chave:** Portugal; Cooperação no Domínio da Defesa; Nexos Segurança-Desenvolvimento.

**Abstract**

***Security and Development: a Defence Cooperation Perspective***

*The aim of this text is to reflect and inform about the way in which technical-military and defence cooperation activities in Portuguese-speaking African Countries and East Timor are developed and how they contribute to the development of these countries. After a brief background, in which the “birth” of the security/development nexus and its expression over time is signalled, the aim is to present Portugal’s evolution in this area, and in particular in the field of National Defence, showing the path that has been taken. In addition to these more conceptual dimensions, we also present in this text the areas of effort and the activities that, specifically, have been developed and that, in a more immediate and evident way, respond to the nexus and contribute to development. To conclude, and because we understand that the capacity to operationalise the national responses to the security/development*

*nexus depends, in a very significant dimension, on the coordination that can be established, within the national territory, but also locally, between the various actors, we will briefly look at the national coordination mechanisms. We hope to provide an adequate perspective of the involvement of National Defence in this nexus, in the expectation that it may contribute to a debate on how to increase the eligibility, as ODA, of investments made in Defence cooperation.*

**Keywords:** Portugal; defence cooperation; security-development nexus.

Artigo recebido: 06.10.2021  
Aprovado: 15.10.2021  
<https://doi.org/10.47906/ND2021.160.02>

## Introdução

A constatação de que o nexos segurança e desenvolvimento constitui requisito fundamental para que os Estados e os povos possam, em paz e estabilidade, criar condições de prosperidade e de desenvolvimento e desfrutar das suas vantagens e benefícios é, nos dias que correm, óbvia e objetiva, sendo fundamental capacitá-los para conseguirem dar resposta às necessidades básicas das populações.

Mas escrever sobre este nexos constitui um desafio, considerando que sobre ele já discorreram, ao longo de anos, especialistas e “operacionais” dessas mesmas áreas. Cientes do risco, iremos abordar o tema na perspetiva da Defesa Nacional e da forma como a cooperação que ela desenvolve com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e com Timor-Leste se insere naquele nexos.

Há outras áreas da Defesa Nacional que concorrem, também elas, para este nexos, desde logo as Forças Nacionais Destacadas e a participação na ajuda humanitária de emergência, mas não as iremos abordar aqui.

Com estas as premissas, procuraremos refletir sobre este tema através de um enquadramento síntese, de uma referência à relação entre segurança e desenvolvimento, de uma perspetiva nacional, de uma referência às áreas de esforço concretas desenvolvidas e de breves conclusões finais.

## Enquadramento Síntese

Num plano global, o *Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994*, apresentado pelo PNUD, introduziu, no seu capítulo 2, um novo conceito, o de Segurança Humana, que veio como que revolucionar uma abordagem até então centrada, prioritária e quase exclusivamente, na segurança dos Estados – *Il s’appliquait davantage aux Etats nations qu’aux personnes* (PNUD, 1994).

Podemos dizer que este Relatório, quando definiu a universalidade, a interdependência, a prevenção e o centro no indivíduo como as quatro características essenciais da Segurança Humana, abriu o caminho para a ligação entre Segurança e Desenvolvimento.

Pese embora o relatório seja claro na necessidade de evitarmos confundir Segurança Humana e Desenvolvimento, não deixa de ser também bastante assertivo na existência de uma ligação entre ambos – (...) *il existe un lien entre sécurité humaine et développement humain: une avancée sur un front renforce les chances de progresser sur l’autre, tout comme un échec d’un côté accroît le risque d’échec de l’autre. L’histoire le démontre amplement.*

Pode concluir-se que este Relatório abre o caminho para a ligação /interdependência entre segurança e desenvolvimento.

Trata-se, pois, de uma construção que não resultou de uma identificação conjunta entre ambas as áreas, mas que nasceu sim da área do desenvolvimento, comunicando-se progressivamente à dimensão da segurança.

Apesar do progresso notável empreendido para melhor alinhar estas duas áreas, julgamos que este desfasamento inicial prejudicou um maior e mais célere entendimento donexo, implicando uma concretização mais difícil e lenta dos seus objetivos.

A sedimentação do nexosegurança/desenvolvimento é particularmente impressionante, e fica indelevelmente cunhada, no ponto 17 do Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, Koffi Annan, de 2005, intitulado *In Larger Freedom*, onde se pode ler *we will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights. Unless all these causes are advanced, none will succeed. In this new millennium, the work of the United Nations must move our world closer to the day when all people have the freedom to choose the kind of lives they would like to live, the access to the resources that would make those choices meaningful and the security to ensure that they can be enjoyed in peace* (ONU, 2005).

A validação política deste nexosegurança/desenvolvimento foi reforçada, em julho de 2019, pelo atual Secretário-Geral da ONU, António Guterres, quando em visita a Moçambique na sequência dos dois ciclones que afetaram gravemente aquele país (Idai e Kenneth), ao proferir a frase *E sem paz é sempre difícil o desenvolvimento*, frase esta claramente tributária do nexosegurança e desenvolvimento.

## Segurança e Desenvolvimento

O apoio aos habitualmente designados como “Estados Frágeis” ou em “Situações de Fragilidade” constitui um dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento, mobilizando uma vasta panóplia de instrumentos que possam contribuir para um desenvolvimento duradouro, para a erradicação da pobreza, para prevenir, gerir e resolver conflitos e para construir a paz, em países com aquelas características.

Para o sucesso desse processo impõe-se assegurar a coerência, eficácia e visibilidade das políticas e construir sinergias entre estas, com a devida atenção a questões transversais como os direitos humanos, as questões da igualdade de género, a paz, a segurança e a reforma do sector da segurança – com atenção aos aspetos do desarmamento, da desmobilização e da reintegração –, a promoção da democracia, a boa governação, o Estado de Direito, a ajuda humanitária, os desafios e ameaças de natureza climática e ambiental, a gestão dos recursos naturais e as migrações, assim como os aspetos relacionados com o respetivo financiamento.

Daí que a garantia de sucesso do nexo dependa, significativamente, da coordenação interna, através do reforço de mecanismos existentes ou da criação de novos mecanismos.

De outra forma dificilmente se conseguirá que a reconstrução do Estado alcance o *end state* pretendido: capacidade de garantir a independência, soberania, integridade e unidade territorial, que lhe permita prosseguir a finalidade última da sua Política – proporcionar segurança, progresso e bem-estar – que podemos aglutinar na palavra Desenvolvimento – aos seus cidadãos.

Num processo desta natureza, a gestão de crises e a resolução de conflitos precedem as estratégias de desenvolvimento, porque sem que estejam reunidas as condições de segurança, propiciadoras de paz, estabilidade, confiança e esperança de empreender, não pode haver desenvolvimento sustentado.

Mas o processo de construção do Estado envolve outros e diversificados setores, que não apenas o da segurança, aptos a consolidar processos e instituições, assim evitando retrocessos ou mesmo o agravar das circunstâncias pré-existentes e que condicionam a dimensão securitária.

É, assim, desejável que qualquer empenhamento na esfera da segurança tenha o mais curto prazo de duração, enquanto que o apoio ao desenvolvimento e ao (re)estabelecimento do Estado de Direito obrigarão a intervenções de mais longo prazo. Podemos adotar, nesta ótica, duas perspetivas sobre a relação entre segurança e desenvolvimento:

- Utilitária – a segurança como veículo ou instrumento, de natureza militar ou policial, utilizado para garantir a segurança e integridade física dos diversos atores envolvidos numa missão de desenvolvimento;
- Estruturante – a segurança como um dos vetores da construção do Estado, indispensável para a regulação e funcionamento de uma área essencial à estabilidade interna dos países, que integra uma missão em que a vertente do desenvolvimento está também presente.

Em qualquer destas perspetivas, a partilha de informação e a análise conjunta, a todos os níveis, entre as áreas da segurança e do desenvolvimento constitui-se como fator crucial para a coerência e sucesso destes processos.

### **Perspetiva Nacional**

Numa perspetiva nacional, a dimensão da segurança humana e do nexo entre segurança e desenvolvimento foi adquirindo, igualmente, expressão em instrumentos estratégicos e conceptuais do Estado.

O documento de orientação estratégica denominado *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, começa por fazer um balanço da cooperação no plano bilateral, que não parece muito promissor para o tema que abordamos, pois não refere a cooperação técnico-militar entre as áreas setoriais da Administração Pública com atividade destinada à *consolidação da democracia e do Estado de direito, através de múltiplas ações de formação e de assistência técnica (formação de administradores, magistrados, forças de segurança, etc.)*, que constitui a terceira grande prioridade da cooperação portuguesa (Portugal, 1999). Porém, ao percorrermos o documento, vamos encontrando a segurança entre os setores que merecem destaque do ponto de vista institucional e nos quais se concentra a cooperação portuguesa.

Aqui, a conceptualização estratégica portuguesa passa a ser clara, consagrando expressamente que *Sem um ambiente de estabilidade política e de paz social, todo o processo de desenvolvimento fica bloqueado*.

Mais clara se torna quando, no documento, se declara que, entre as opções da política de cooperação portuguesa se encontra *A promoção de condições de segurança interna e da cooperação regional em matéria de defesa, que assegurem a paz e estabilidade necessárias ao arranque e ao sucesso do processo de desenvolvimento, que inclui a criação de forças de segurança e instituições militares cada vez mais eficientes e empenhadas em proporcionar a todos os cidadãos um clima de segurança, suscetível de induzir e potenciar os efeitos do desenvolvimento*.

É, então, feita uma referência expressa à cooperação técnico-militar e à experiência desta com as instituições de defesa dos PALOP, o que permitirá ao país dar *um novo e importante contributo à definição dos sistemas de prevenção e regulação de conflitos em África*.

A assertividade na defesa do nexo segurança e desenvolvimento continua quando nos detemos nos objetivos específicos de curto prazo:

- O 2.º Objetivo – *Reduzir a pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas, bem como desenvolver as infraestruturas necessárias ao nível da educação, defende que a promoção de um ambiente globalmente favorável ao fortalecimento do sector privado nos países menos desenvolvidos, mediante o apoio ao estabelecimento de condições de segurança, que diminuam significativamente o risco, e à criação das infraestruturas indispensáveis ao funcionamento das empresas privadas e ao investimento produtivo, local e estrangeiro;*
- O 4.º Objetivo – *Promover o diálogo e a integração regionais, coloca a ênfase na cooperação e integração regionais e no facto de proporcionarem o diálogo intra-regional, regulador de tensões e de conflitos, capaz de conferir a prazo a estabilidade política e a segurança indispensáveis ao desenvolvimento humano.*

Ao identificar os principais instrumentos ao dispor da política de cooperação, o documento não deixa de neles incluir *a assistência técnica, civil e militar, prestada por funcionários do Estado, por cooperantes ou mediante a contratação de consultores e especialistas privados.*

Este documento antecipa, já, uma incongruência na aplicação das consequências donexo em todas as suas dimensões, e que comentarei no final, que se refere à elegibilidade, como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), das despesas da cooperação técnico-militar.

Nele se diz que *despesas consideráveis que Portugal tem realizado nas operações de manutenção de paz, bem como as relacionadas com a assistência técnica militar, não têm sido contabilizadas, internacionalmente, como ajuda pública ao desenvolvimento embora, nomeadamente, a ação desenvolvida na formação de forças armadas democráticas se inscreva claramente num objetivo genérico de fortalecimento das instituições, impondo-se uma referência à cooperação técnico-militar (CTM) pela sua importância enquanto elemento estruturante do relacionamento bilateral entre Portugal e os PALOP (do ponto de vista do interesse português) e enquanto elemento de consolidação institucional do Estado (do ponto de vista do interesse das ex-colónias).*

Volvidos seis anos, é aprovado um novo documento de orientação estratégica da cooperação denominado *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005 (Portugal, 2005)<sup>1</sup>.

Na sua *Parte I, Valores, princípios e objetivos/2 – O contexto internacional da cooperação para o desenvolvimento*, este documento descansa-nos quanto à plena absorção do nexo, quando lemos que se encontra *hoje plenamente consolidada, no plano internacional, a ideia de que desenvolvimento e segurança são duas faces da mesma moeda. O relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, In Larger Freedom é a expressão mais completa deste consenso.*

Entre os princípios orientadores da cooperação portuguesa, definidos na Visão Estratégica, figura o *Reforço da segurança humana, em particular em “Estados frágeis” ou em situações de pós-conflito.*

Densificando o princípio, o documento coloca a cooperação técnico-militar como contribuinte para o reforço da política de segurança humana, e da sua estreita interligação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), designadamente na reforma do sector da segurança.

Particulariza, ainda, aquelas que são ou podem ser as mais-valias da cooperação técnico-militar neste domínio:

- *Garantir eficácia acrescida nos respetivos processos de estabilização interna e de construção e consolidação do Estado;*

---

1 A DGPDN deu um forte contributo para este documento.

- *Participar, no seu âmbito de intervenção, na capacidade de estes Estados garantirem níveis de segurança compatíveis com os princípios da democracia, da boa governação, da transparência e do Estado de direito, envolvendo questões relacionadas com a estruturação, regulação, gestão financiamento e controlo do sistema de defesa, desta forma facilitando o desenvolvimento.*

Ao nível do contributo que a cooperação técnico-militar podia dar para a reforma do sector da segurança, o documento assinala o *apoio ao desenvolvimento de estruturas institucionais adequadas que garantam a primazia do controlo político e sejam capazes de levar a efeito as tarefas operacionais atribuídas pelas autoridades civis.*

A Visão Estratégica volta a colocar o acento no tema da elegibilidade das despesas da cooperação técnico-militar como APD, referindo, sem margem para qualquer dúvida, que, *na medida em que se traduzem em iniciativas indutoras de segurança, condição básica para o desenvolvimento, as despesas decorrentes da cooperação técnico-militar deverão, cada vez mais, ser contabilizadas como APD, de acordo com os critérios de elegibilidade internacionalmente vigentes.*

O mais recente, e último, documento de natureza estratégica sobre a Cooperação Portuguesa, que se encontra em vigor<sup>2</sup>, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, é o *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020* (Portugal, 2014).

Pese embora, no seu *Eixo I – Governação, Estado de direito e direitos humanos/B. Ligação paz, segurança e desenvolvimento – Estados frágeis*, inclua uma declaração inequívoca sobre a relevância do nexos – *a ligação entre a segurança e desenvolvimento é hoje inquestionável – e o continue a colocar como domínio de atuação importante para a cooperação portuguesa, considerando que a atuação sobre as causas da fragilidade e da instabilidade constitui uma condição indispensável para que o apoio nos restantes domínios de intervenção identificados seja bem-sucedido*, este Conceito Estratégico não faz qualquer referência à Defesa Nacional, às Forças Armadas e/ou à cooperação técnico-militar, enquanto atores ou instrumentos a mobilizar para o efeito.

A única referência à Defesa centra-se na necessidade de *reforço da articulação entre os instrumentos e atores dos diferentes domínios da ação externa portuguesa – 3D, – Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento –, que se assumem de particular relevância na ligação segurança e desenvolvimento e atuação em Estados frágeis.*

Entre as prioridades deste Eixo, a promoção do conceito de segurança humana reconduz-se, apenas, à *proteção do indivíduo contra ameaças como a pobreza, a fome, a doença, a violação dos direitos humanos, a violência sexual ou tráfico de pessoas.*

---

2 Tendo sido já iniciado, sob coordenação do Camões, I.P., o respetivo processo de revisão.

O que nos parece manifestamente curto, tendo a Defesa Nacional sinalizado já a sua disponibilidade para consagrar, na revisão deste Conceito, a cooperação no domínio da Defesa como uma área relevante na concretização do duplo nexos segurança/ desenvolvimento, mas também do triplo nexos, que assume cada vez maior atenção, que agrega as dimensões da segurança, do desenvolvimento e humanitária.

No que respeita ao *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN), nenhum dos três que foram adotados entre a aprovação da *Constituição da República Portuguesa* em 1976 – respetivamente em 1985, 1994 e 2003 – e o que se encontra em vigor (de 2013) faz referência à segurança humana ou ao nexos segurança e desenvolvimento.

Já o CEDN aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 (Portugal, 2013) refere, no seu capítulo IV. *Portugal no Mundo/2. Segurança cooperativa, que as Nações Unidas, a OTAN e a UE partilham um princípio fundamental de defesa da segurança humana, em que os membros se comprometem a garantir não só a segurança dos Estados, mas também a segurança das pessoas.*

E mais adiante, no capítulo V. *Contexto nacional/2. Princípios da segurança e defesa nacional*, o CEDN consagra que, *As políticas de segurança e defesa são orientadas pela promoção dos interesses nacionais, entre os quais está incluída a contribuição para a promoção da paz e da segurança humana, com base no primado do direito internacional.*

Em termos históricos, o percurso da então cooperação técnico-militar, e agora da sua sucessora, a cooperação no domínio da defesa, recebeu, sempre, influências da área da cooperação para o desenvolvimento.

Efetivamente, na génese da cooperação bilateral de Defesa com os PALOP e com Timor-Leste estão os acordos gerais de cooperação celebrados com os novos países independentes, a maioria deles datando do período de 1975 a 1978 (Ribeiro, 2006). Nesse período, o Ministério da Defesa Nacional, enquanto estrutura da Administração Pública que apoia o Governo na definição e execução da política pública de Defesa Nacional, ainda não existia.

A sua criação ocorre apenas em 1988, ocasião é que é criada a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), órgão especialmente incumbido de proceder ao estudo, planeamento e coordenação da política de defesa nacional, alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º e artigo 8.º do 4 Decreto-Lei n.º 6/88, de 11 de fevereiro).

É na definição da sua microestrutura orgânica, alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º e n.º 3 do artigo 27.º do Decreto-Regulamentar n.º 32/89, de 27 de outubro, que encontramos a primeira referência à cooperação militar, ao atribuir à *Divisão de Estudos e Cooperação Militar o exercício de atribuições no âmbito das relações externas de defesa que tenham subjacente a existência de acordos de cooperação militar, em particular com os países de língua oficial portuguesa.*

Este é o momento-chave, umbilicalmente ligado à criação da DGPDN, a partir do qual a cooperação técnico-militar se vai estruturar como pilar essencial, até aos dias de hoje, do relacionamento externo de Defesa com os PALOP e com Timor-Leste.

Naturalmente que este processo de estruturação, da cooperação técnico-militar em si mesma, mas também e sobretudo da própria afirmação da DGPDN no contexto dos serviços responsáveis por políticas públicas, foi muito exigente.

Passando a exercer atribuições e competências em áreas até então tratadas, em exclusivo, pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas, o processo de assunção e de partilha de responsabilidades e de definição de áreas e de “territórios” de trabalho teve avanços e recuos, com momentos de procura de autonomia absoluta face a outras entidades e outros de coordenação assumida com todos os restantes protagonistas.

Esta situação pode, por vezes, ter induzido a perceção, errada, de que a cooperação técnico-militar não se via incluída no contexto, mais vasto e alargado, das atividades do Estado que contribuíam para a segurança humana e para o desenvolvimento.

Puro engano. Essa dimensão foi sempre assumida, com maior ou menor ênfase, conforme o comprovam muitos dos Projetos que foram inicialmente desenvolvidos e que, claramente, se encaixam nos documentos estruturantes sobre a Cooperação Portuguesa atrás identificados. Tais instrumentos, que aprovaram Conceitos para a cooperação portuguesa no seu todo, servem de referência superior aos instrumentos e atividades bilaterais desenvolvidas pela cooperação técnico-militar/cooperação no domínio da Defesa com os PALOP e com Timor-Leste.

Quando nos referimos a Projetos, estamos a pensar, por exemplo, nos seguintes apoios aos PALOP e a Timor-Leste:

- Às Academias, Institutos e Estabelecimentos ligados ao Ensino Militar;
- À Saúde Militar – formação de médicos, enfermeiros e técnicos, criação do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos em Angola, para controlo de qualidade de medicamentos, e do Laboratório de Análises Clínicas do Hospital Militar de Maputo, em Moçambique, assistência técnica à Luta Antituberculose nas Forças Armadas Angolanas e ao Programa de Combate ao Paludismo em São Tomé e Príncipe, apoio fisiátrico às crianças vítimas de guerra em Angola, que implicou tratamento fisiátrico, alojamento e alimentação a grupos de crianças angolanas, incluindo os encargos com próteses, outro material, alimentação, vestuário e deslocações a Luanda de equipa do então Hospital Militar Regional n.º 2, para apoiar a seleção das crianças, bem como a celebração de um Protocolo para lhes disponibilizar apoio escolar, tendo havido também apoio de uma técnica do serviço social;
- À Engenharia militar – qualificando militares dos países beneficiários, numa lógica de *on job training*, para trabalhos na área da construção civil – eletricista, canalizador, pedreiro, ladrilhador, pintor, entre outros, possibilitando-lhes o desenvolvimento de atividade profissional quando do regresso à vida civil –, bem

como garantindo capacidade de intervenção em obras de interesse público e de apoio às populações;

- Ao Treino das Forças Armadas para o exercício de missões de soberania e para participação em operações de paz e humanitárias;
- À Formação em Portugal de civis e militares dos países beneficiários;
- À Assistência hospitalar em Portugal.

Podemos por isso dizer que, desde o final dos anos 80 e início dos anos 90 do século passado, o MDN e a cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa contribuem para o nexo segurança e desenvolvimento, muito bem retratado por Koffi Annan, no Relatório *In Larger Freedom*, já referido.

Esta procura ativa de contribuir para o conceito de segurança humana, e para o nexo segurança/desenvolvimento, fica bem patente com o facto de a cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa ter vindo a fazer um esforço, já desde 2010, de procurar interligar as suas atividades com alguns dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – aprovados em 2000 e que vigoraram até 2015 – e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – em vigor desde 2015 (Nascimento e Rodrigues, 2012).

Sem esquecer, nesta matéria, a introdução da Resolução n.º 1325/2000 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre “Mulheres, paz e segurança” (ONU, 2000), nas atuais áreas de trabalho da cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa.

A partir de 2010, com reafirmação em 2016, a Tutela da área da Defesa Nacional determinou o alinhamento estratégico e temporal dos Programas-Quadro, que foram definindo as linhas político-estratégicas específicas para a cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa, com os Programas Indicativos de Cooperação (PIC), agora Programas Estratégicos de Cooperação, celebrados ao nível dos Estados.

## O Que Fazemos

O objetivo estratégico da cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa tem sido o de contribuir para que os PALOP e Timor-Leste reforcem, de forma crescente, as suas capacidades para produzirem segurança, em contexto interno, mas igualmente externo, em África e nas sub-regiões que integram.

Desta forma, a cooperação técnico-militar /cooperação no domínio da Defesa têm vindo a contribuir para o exercício da soberania nos espaços geográficos e territó-

rios sob responsabilidade daqueles países, mas também para que os mesmos possam participar em operações de paz e humanitárias, sob mandato internacional.

Atualmente, e no que respeita aonexo segurança / desenvolvimento, a cooperação no domínio da Defesa continua a apoiar as áreas mais tradicionais, mas abriu novos domínios de cooperação, com impacto significativo no desenvolvimento.

Na verdade, têm vindo a ser incorporadas, no trabalho a desenvolver pelas assessorias militares no terreno, no âmbito do Projetos inscritos nos Programas-Quadro, mas também na Formação em Portugal, as seguintes áreas:

- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- Igualdade de Género e agenda “Mulheres, Paz e Segurança”;
- Ação climática;
- Segurança Humana;
- Estado de Direito;
- Direitos Humanos;
- Boa Governança;
- Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos;
- Cooperação civil-militar.

Existe uma outra dimensão, relevante para este nexos, que é a do apoio à Língua Portuguesa que, em conjunto com o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (Camões, I.P.), a cooperação no domínio da Defesa vem desenvolvendo nos seguintes países:

- Angola – a Escola Superior de Guerra (ESG) prepara os oficiais gerais e os oficiais superiores das Forças Armadas Angolanas, sendo os cursos nela ministrados frequentados por oficiais estrangeiros, nomeadamente dos países que integram as organizações regionais ou sub-regionais de que Luanda faz parte. As autoridades angolanas estabeleceram a obrigatoriedade da utilização exclusiva do Português nos cursos ministrados nesta Escola, tendo solicitado apoio quanto aos conteúdos e métodos do Ensino da Língua Portuguesa a Estrangeiros. Num processo iniciado em 2016, desde 2018 que o leitor/a do Camões, IP em Luanda, conjuntamente com a assessoria militar portuguesa àquela Escola, se encontram a trabalhar neste processo.
- Guiné-Bissau – desde janeiro de 2017 que está em curso o projeto de Alfabetização e Literacia para as Forças Armadas da Guiné-Bissau (FARGB), envolvendo uma parceria entre o Camões, I.P. e a DGPDN, envolvendo a relação com as chefias militares guineenses e o apoio à identificação, ao longo do território, de locais

de formação, dos militares a formar e da avaliação do nível do seu conhecimento da língua, bem como do fornecimento de materiais didáticos/bibliográficos.

- Moçambique – o Instituto Superior de Estudos de Defesa “Tenente-general Armando Emílio Guebuza” (ISEDEF) solicitou, em 2019, o apoio do Camões, I.P. na organização de um plano de formação em Português Língua Estrangeira para os cursos que estão abertos a militares da SADC, encontrando-se finalizado, com o apoio da assessoria militar portuguesa, uma proposta de protocolo entre as partes, que aguarda a devida formalização.
- Timor-Leste – Por iniciativa da DGPDN, e em parceria com o Camões, I.P., encontra-se a decorrer, desde 2016, um apoio em língua portuguesa para militares. Para o efeito, integrados nos Projetos de cooperação em vigor, têm estado em missão no terreno assessores militares portugueses/professores de português, junto das Componentes de Formação e Treino, naval e Terrestre respetivamente, para ministrarem formação de língua portuguesa a todos os Cursos e a todos os militares a elas afetos, bem como ao pessoal do Estado-Maior das FALINTIL-Forças de Defesa de Timor-Leste, numa base contínua e regular. Esta formação é apoiada pelo manual *Português em marcha!*, resultado da colaboração entre o Camões, I.P. e o MDN – sob coordenação da DGPDN e com contributos dos Ramos das Forças Armadas.

Ao nível da formação em Portugal, que constitui um dos pilares centrais de todo o esforço exercido pela cooperação técnico-militar / cooperação no domínio da Defesa na vertente da valorização do capital humano que se encontra ao serviço dos Ministérios da Defesa e das Forças Armadas dos PALOP e de Timor-Leste, encontram-se ativos dois programas:

- Programa de Ensino Militar em Portugal (PEMPOR) que visa preparar e qualificar quadros intermédios e superiores das Forças Armadas capacitando-os, através de cursos que conferem grau académico, para poderem vir a desempenhar funções de liderança, direção, chefia, coordenação e orientação nos respetivos países e estruturas;
- Programa de Formação em Portugal (PFORPOR) que visa a formação de quadros na capacidade sobranste das Unidades, Estabelecimentos e Órgãos dos Ramos das Forças Armadas portuguesas, proporcionando capacitação de índole técnico-militar aos militares provenientes dos PALOP e de Timor-Leste, não conferindo qualquer tipo de grau académico.

O Camões, I.P. tem tido um papel decisivo no financiamento desta formação – bolsa de estudo e parte de encargos com alojamento e alimentação –, suportado em parceria com a DGPDN e com os Ramos das Forças Armadas.

Numa outra dimensão, a da segurança marítima, o MDN mantém um empenhamento, forte e regular no Atlântico, em especial no Golfo da Guiné, através de seis tipos de iniciativas:

- Tratado e Protocolo Adicional com Cabo Verde no Domínio da Fiscalização Conjunta de Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição da República de Cabo Verde, assinados na Cidade do Mindelo em 16 de setembro de 2006 e em Lisboa em 17 de dezembro de 2014, respetivamente, que prevê a utilização de meios navais e aéreos;
- Acordo e Protocolo Adicional com São Tomé e Príncipe no Domínio da Fiscalização Conjunta de Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição da República Democrática de São Tomé e Príncipe, assinados na Cidade de São Tomé, em 17 de junho de 2013 e em 18 de março de 2015 respetivamente, que prevê a utilização de meios navais e aéreos;
- Iniciativa “Mar Aberto”, que visa contribuir para o esforço internacional de capacitação dos países do Golfo da Guiné em matéria de segurança marítima e combate às atividades ilícitas no mar e que implica o empenhamento semestral de meios navais da Marinha Portuguesa;
- Missão de Capacitação da Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe através do NRP Zaire, presente 365 dias por ano naquele país desde 2018, e que apoia a capacitação daquela Guarda Costeira para a operação e manutenção básica de navios patrulha e para a realização de operações de fiscalização marítima, bem como desenvolve ações de fiscalização conjunta, ao abrigo do Acordo atrás identificado;
- Formação de militares da Guarda Costeira de Cabo Verde, em Portugal, ao abrigo da cooperação trilateral com o Grão-Ducado do Luxemburgo;
- Projeto *Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS)*, inserido na cooperação delegada UE/CEDEAO, direcionado aos países desta organização sub-regional africana, com o objetivo de reforçar a governança marítima, numa perspetiva integrada, as políticas, a legislação e os sistemas de combate aos crimes no mar, mas também as capacidades e o treino operacionais ao nível regional.

Com esta panóplia de iniciativas, o MDN está a empenhar a dimensão segurança em domínios ligados ao desenvolvimento, reforçando a autoridade no mar dos Estados delas beneficiários, contribuindo para capacitar os países e as suas estruturas no combate a ameaças marítimas e à pirataria, a atividades ilícitas, ao crime organizado, ao tráfico de droga e aos tráficos de outras naturezas, à exploração ilegal de recursos e aos crimes ambientais, entre outras.

Os dados relativos à execução financeira de toda a atividade prosseguida pela cooperação técnico-militar/cooperação no domínio da Defesa, mas também ao nível das operações de paz e da ajuda humanitária e de emergência, são objeto de reporte anual pelo MDN junto do Camões, I.P., num processo coordenado pela DGPDN e com o empenhamento dos serviços centrais do Ministério, do EMGFA e dos Ramos das Forças Armadas, encontrando-se o montante final sempre condicionado pelos rigorosos critérios definidos pelo CAD/OCDE relativamente à área da Paz e Segurança.

### **Mecanismos de Coordenação**

Para além da coordenação global da Cooperação Portuguesa, assegurada pela Comissão Interministerial para a Cooperação, ao nível político, e pelo seu Secretariado Permanente, em âmbito técnico, bem como pelo Camões, IP, na atividade diária, regular e permanente, há um conjunto de mecanismos que considero de destacar e que decorrem da *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento* (ENSD), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 16 de julho de 2009 (Portugal, 2009).

Esta Estratégia procura alcançar uma maior coerência entre políticas de apoio à segurança e ao desenvolvimento, no plano político e no plano operacional, e procura identificar mecanismos e instrumentos, existentes e a criar, que permitam uma programação e ação mais integrada do Estado português nos países em situação de fragilidade.

Para a prossecução dos seus objetivos, a ENSD prevê a criação de dimensões de coordenação que permitam pensar a abordagem nacional ao nexo segurança e desenvolvimento numa perspetiva conjunta, que tenha em conta os contributos dos diferentes setores de cooperação:

- Mecanismo de coordenação política em Portugal, direcionado para a consulta interministerial regular, numa base mensal, liderado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e com representantes políticos envolvidos no desenvolvimento desta Estratégia;
- Mecanismo de coordenação política nos países em que Portugal atua a assumir pelos Embaixadores naqueles Estados, com o envolvimento dos conselheiros, adidos, oficiais de ligação e demais representantes dos diferentes setores ministeriais;
- Grupo de trabalho sobre segurança e desenvolvimento, coordenado pelo então Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, atualmente o Camões, IP, e

que integra as direções políticas e operacionais dos restantes Ministérios envolvidos.

Consideramos que, desde 2009, existem algumas lições aprendidas em relação a estes mecanismos e a este grupo de trabalho que podem e devem ser tidas em conta na procura, contínua e dinâmica, do reforço da unidade da ação externa do Estado nos domínios da segurança e do desenvolvimento e da sua interligação.

## Conclusões

A relação inequívoca entre segurança e desenvolvimento encontra-se plenamente assumida pela Comunidade Internacional, mas também pelos diversos atores ligados às cooperações setoriais em Portugal, nos quais a Defesa Nacional se inclui. Hoje fala-se já no triplo nexos – humanitário/segurança/desenvolvimento, continuando a Defesa Nacional a dar o seu contributo para esta abordagem alargada sobre as diferentes dimensões que afetam o bem-estar dos povos e das comunidades. O facto de os Programas-Quadro de cooperação no domínio da Defesa terem merecido todos, desde 2016 até à presente data, o parecer prévio favorável do Camões, IP constitui um sinal, em nosso entendimento, de que a Defesa Nacional se encontra, nos dias de hoje, plenamente integrada numa prática que privilegia este nexos segurança/desenvolvimento.

Permanece, porém, uma incongruência em todo este processo e que não contribui para conferir ainda mais importância, força e sentido ao nexos entre segurança e desenvolvimento.

Depois do alerta dado em 1999, no documento de orientação estratégica para a cooperação portuguesa, consideramos difícil de entender que, tendo a Comunidade Internacional assumido aquele nexos, e sendo essa assunção, realmente, genuína, se continue a considerar a dimensão da segurança (e por isso da Defesa) como o “parente pobre” desse mesmo nexos.

Se houve tempo em que este nexos não foi tão assumido e/ou verbalizado nos *fora* internacionais, pelo menos desde 2005, quando Kofi Annan o reintroduziu na agenda, ele jamais saiu dos discursos, das narrativas e dos documentos conceptuais dos mais diversos atores internacionais.

Como compreender, então, as enormes restrições, condicionamentos e dificuldade que o CAD/OCDE vem suscitando na elegibilidade, para efeitos de APD, das despesas com a segurança (e a Defesa)?

Julgamos constituir facto objetivo que a existência de condições de desenvolvimento – estabilidade e paz – exige que a segurança de pessoas e populações seja e esteja garantida.

Afigura-se, também, que constitui um facto objetivo que a segurança só se alcança através da capacitação institucional, da capacitação operacional, da formação e do treino de elementos das forças armadas, de defesa e de segurança, do equipamento e do material adequados ao cumprimento da missão, que deve ser legítima e enquadrada pelo Direito e pelas normas internacionais aplicáveis.

Se concordarmos que assim é, então existe muito trabalho a fazer junto da Comunidade Internacional, seja ao nível de organizações internacionais, seja dos países, por forma a assegurar uma elegibilidade significativamente maior, como APD, das despesas com a segurança e defesa, no sentido de dar expressão plena completa ao nexo segurança e desenvolvimento.

## Bibliografia

Nascimento, A. e Rodrigues, C. C., eds., 2012. *A Prevenção e a Resolução de Conflitos em África*. Lisboa: IDN/IN-CM.

Organização das Nações Unidas, 2000. *Resolução 1325*. Conselho de Segurança das Nações Unidas, 31 de outubro de 2000 [em linha]. Disponível em: <<https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/06/Resolucao-1325-CS-ONU.pdf>>. [Acedido a 1 de setembro de 2021].

Organização das Nações Unidas (ONU), 2005. In larger freedom: towards development, security and human rights for all - Report of the Secretary-General. ONU, 25 de março de 2005 [em linha]. Disponível em: <<https://undocs.org/A/59/2005>>. [Acedido a 1 de setembro de 2021].

Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 1994. *Rapport Mondial sur le Developpement Humain 1994* [em linha]. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_fr\\_complet\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_fr_complet_nostats.pdf)>. [Acedido a 1 de setembro de 2021].

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros, 1999. *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99; Diário da República n.º 115/1999, Série I-B de 1999-05-18.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros, 2009. *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009; Diário da República n.º 65/2009, Série I de 2009-08-26.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, Diário da República n.º 67/2013, Série I de 2013-04-05.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros, 2014. *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, Diário da República n.º 47/2014, Série I de 2014-03-07.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros. 2005. *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, Diário da República n.º 244/2005, Série I-B de 2005-12-22.

Ribeiro, A. G., 2006. *O Reencontro. Da Ponte Aérea à Cooperação*. Editorial Inquérito.

# Europe's Continued Focus on Securitising African Migration Comes at a High Cost\*

Aimée-Noël Mbiyozo

*Senior research consultant with the Institute of Security Studies in the Migration Programme. Over the past decade, she has conducted research on the intersection of migration with other prevailing issues such as climate change, gender, asylum law, human smuggling, violent extremism and citizenship. She has authored multiple intelligence, policy-oriented and research reports with a goal of informing migration policies and enhancing understanding of complex migration themes. Her work has focused on high-risk and fragile environments in Africa as well as across west, central and south Asia.*

## Abstract

Since the 2015 migration 'crisis', Europe has increasingly applied a securitised approach to African migration: prioritising stemming flows and preventing irregular migrants from reaching Europe's external borders. This approach has slowed arrivals but comes with severe costs. Africa has resisted many securitisation and externalisation measures because they do not serve African interests. Migration is viewed mostly positively across the continent. The African Union and Member States are working towards free movement and free trade to maximise development potential. Securitisation hinders this progress. Europe's unrelenting focus on this issue is not commensurate with the actual number of African migrants who arrive irregularly in Europe. Impasses on this issue have already compromised more important agreements around trade, development, and security. Europe should carefully consider the impacts of its

migration policies and weigh them against the real and prospective costs. Collaboration will succeed most in areas where African and European priorities converge.

**Keywords:** Africa; Migration; European Union; African Union.

---

\* Disclaimer: Parts of this article have been previously published by the author and by the Institute for Security Studies, Africa.

**Resumo**

**O Foco Contínuo da Europa na Securitização da Migração Africana Tem um Custo Elevado**

Desde a 'crise' migratória de 2015, a Europa tem aplicado cada vez mais uma abordagem securitizada à migração africana: priorizando a contenção dos fluxos e evitando que os migrantes irregulares cheguem às fronteiras externas da Europa. Essa abordagem retardou as chegadas, mas vem com custos elevados. A África resistiu a muitas medidas de securitização e externalização porque não atendem aos interesses africanos. A migração é vista principalmente de forma positiva em todo o continente. A União Africana e os Estados-membros estão a trabalhar para a livre circulação e comércio livre para maximizar o potencial de desenvolvimento. A securitização atrapalha esse progresso. O foco implacável da Europa nesta questão não é compatível com o número real de migrantes africanos que chegam irregularmente na Europa. Impasses nessa questão já comprometeram acordos mais importantes em torno de comércio, desenvolvimento e segurança. A Europa

deve considerar cuidadosamente os impactos das suas políticas de migração e compará-los com os custos reais e futuros. A colaboração terá maior sucesso em áreas onde convergem as prioridades africanas e europeias.

**Palavras-chave:** África; Migração; União Europeia; União Africana.

Artigo recebido: 06.10.2021

Aprovado: 20.10.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.160.03>

## Introduction

Europe, while recognising the benefits of free movement and trade within the European Union, has increasingly applied a 'securitised' approach towards African migration.

A series of policy platforms and strategies have emerged at bilateral and multilateral levels that have prioritised limiting arrivals to Europe's external borders. These measures have included proposals to establish offshore asylum processes, strengthening borders and barriers to movement, and increasing surveillance, detention, and deportation, among others.

Africa and African states have resisted or rejected many securitisation and externalisation measures. In recent years Europe and member states have been increasing pressure on cooperation through various political instruments (Newland, 2018).

At continental, regional and state levels, Africa has divergent priorities. Africa is working towards free movement regionally and continentally (Abebe, 2018). Perspectives on migration in Africa as a whole are positive. Migration plays a major development role. Distinctions between irregular, 'illegal' and regular are less clear-cut. Strengthening measures to prevent or deter migration, or facilitating forced returns, if not managed carefully, run the risk of losing out on trade and development on the continent.

In 2020, the European Commission (EC) proposed the New Pact on Migration and Asylum (New Pact). It is aimed at rebuilding trust and developing workable compromises within the European Union's (EU) 27 states. It purports to be a "a fresh start on migration: building confidence through more effective procedures and striking a new balance between responsibility and solidarity" (European Commission, 2020).

While some components of the New Pact have potential to align with African priorities and foster stronger cooperation with African partners, the New Pact reinforces a securitised approach to African migration and expands the mechanisms to enforce it.

Decreasing irregular migrant arrivals and enhancing returns are among the seven thematic areas of the New Pact that aim to increase returns by implementing a common EU system that combines stronger structures with more effective cooperation with third countries. Measures include strengthening border control, signing returns agreements with third countries and allowing EU member states to choose between resettling refugees and sponsoring returns.

This paper outlines the realities of African migration and establishes that African migration is an African issue first and foremost. Europe's securitised responses towards Africa are disproportionate and have severe effects that impede the

development impacts of migration, put migrants at elevated risks, and impact more important development and trade agendas.

It focuses on returns as a specific component of Europe's securitised approach towards African migration. It outlines the complexities of sustainable returns and why these policies work against African interests. It argues Europe's continued focus on stemming migration flows from migration at all costs reflects internal European political issues and puts African partnerships at risk.

### **African migration is an African Issue not a European 'crisis'**

Contrary to the narrative that portrays African migration flowing principally to the EU, African migration is predominantly African and regular. Far more Africans move across land borders on the continent than across any sea. And far more do so regularly than irregularly.

According to the International Organization for Migration's (IOM) Africa Migration Report: Challenging the Narrative (2020), 21 million of the world's 39.4 million African-born migrants (53.2%) live in Africa (IOM 2020: 164). Over 80 percent of Africans considering migration have no intention of leaving the continent (IOM, 2020: 20).

Migration and returns are considered African issues first and foremost as most Africans migrate within the continent. Free migration in Africa has proved to be mostly circular and to benefit all involved, including in trade, commerce and tourism (de Haas, 2017).

Strengthening measures to prevent or deter migration, or facilitating forced returns, if not managed carefully, run the risk of losing out on trade and development on the continent.

Remittances serve as the most dependable source of income to many African societies. According to IOM Africa Migration Report (2020), Africa received USD 81 billion in remittances in 2018. In contrast, the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2019) reported a total USD 46 billion in foreign direct investment to Africa. The World Bank (Ratha, 2019) has established that remittances are the most important source of external financing in low- and middle-income countries; in most cases they are larger than development aid and foreign investment combined.

Europe is the most popular off-continent destination with 26% of total African migrants residing in Europe (IOM, 2020: 35). However, African migrants only comprise 12.9% of the international migrants (10.6 million people) in Europe (IOM, 2020: 14).

Of all continents, Africans are the least mobile and migrate the least. Africans comprise 14% of global migrants compared to 41% from Asia and 24% from Europe (IOM, 2020: 19). This is, however, increasing at a faster rate than other continents. Between 2000 and 2019, the number of African people moving on the continent increased at 76% (IOM, 2020: 34). Mobility and populations are increasing at the fastest pace in the world.

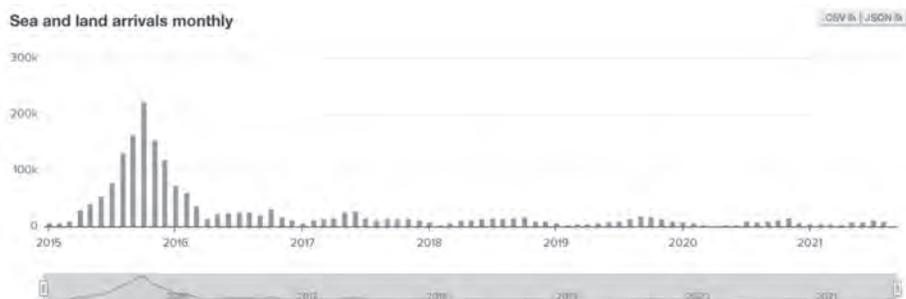
Irregular migration is, by definition, difficult to estimate because it is undocumented. However, the IOM estimates that as many as 85% of African migrants migrate regularly (IOM, 2020: 23).

When it comes to forced displacement, Africa hosts a quarter of the world's displaced population, despite severe resource constraints. According to the United Nations Refugee Agency – UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees (2020) – says Africa hosts 25.7 million of the world's 79.5 million displaced people. Even when it comes to sea routes, far more Africans are using the Eastern Routes to get to the Middle East and Gulf via Yemen. In 2019 alone, 138,000 Africans used the treacherous Eastern Route; between 2006 and 2016, over 800,000 African migrants and refugees crossed to Yemen (IOM, 2020a).

### Europe disproportionately focuses on Africa

Overall irregular border crossings to EU member states have dramatically decreased since Europe detected 1.82 million illegal external border crossings in 2015. According to UNHCR (2021) data, 95,031 refugees and migrants crossed the Mediterranean into the EU during 2020 and 64,394 as of August 29, 2021.

**Figure 1**  
UNHCR Mediterranean Sea and land arrivals since 2015



According to Eurostat (2021), Africans make up a small minority of asylum claims in the EU per year. Their claims are far exceeded by those of other nationals including Syrians, Afghans, Iraqis, Pakistanis, Turks, Iranians and more recently Venezuelans and Colombians.

Despite these low numbers, the EU directs disproportionate migration pressure towards Africa through securitised measures.

Before 2015, EU policy frameworks emphasised the need to increase safe and legal migration routes to Europe, maximise the development impacts of migration and mobility, and promote international protection as components of balanced and comprehensive migration frameworks. Expanding lawful migration channels has shown to successfully suppress unlawful migration when combined with strong enforcement measures (Center for Global Development, 2018).

Since migration was framed as a 'crisis' in 2015-16, Europe has moved away from these proposals under the pretence that it must first resolve issues related to returning migrants without legal permission to remain (Gough, 2018). They have also recognised the bargaining power of visa liberalisation schemes. Instead of using these as a migration management strategy, they are reserving them to leverage negotiations on other measures (Kipp, 2018).

The 2015 revised European Neighbourhood Policy included migration and security cooperation as key issues, namely policing, border security and counter-terrorism (Furness, 2015). It included seven African countries: Algeria, Egypt, Libya, Morocco, Sudan, Tunisia and Western Sahara.

The 2015 Joint Valletta Action Plan included 35 African and European heads of state and government. Its key objectives were to address the root causes of irregular migration and forced displacement; enhance cooperation on legal migration and mobility; prevent and fight irregular migration, migrant smuggling, and human trafficking; reinforce the protection of migrant and asylum seekers; and return, readmission and reintegration. The plan included providing vastly increased military and security cooperation to African partners including provisions for equipment, information and intelligence and surveillance (Akkerman, 2018).

EU Member states have also increased military deployments to deter migration. Ground-level military presence to prevent migration have been observed in communities. While still EU members, the United Kingdom deployed troops to Sierra Leona because "We want to do more than pull migrants out of the water, we want to stop them before they get there" (Abebe, 2019).

The presence of foreign troops in Africa to deter migration further complicates already troubled peace and security dynamics on the continent. Conflict has been the leading cause of forced displacement for the past 50 years. Increased military presence in non-conflict arenas such as migration also undermines the continent's

effort of demilitarisation through African Union (AU) initiatives such as 'silencing the guns by 2020' (Abebe, 2019).

The EC's (2016) New Partnership Framework, is a follow-up initiative to the Valletta Summit. It sets out a framework for cooperation with third party countries, including expanding the European External Action Service into third countries. 13 of the 16 priority countries are in Africa, namely Ethiopia, Eritrea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Ghana, Côte d'Ivoire, Algeria, Morocco and Tunisia.

Frontex, established in 2004, is the European external border protection agency. Its mandate is to protect the external borders and coordinate border security efforts. Frontex's mandates have vastly expanded since inception to now include monitoring, operations, risk analysis and vulnerability assessments and returns. Frontex's budget has increased from €6.3 million in 2005 to €322 million in 2020 – more than a 5 000% increase (European Court of Auditors 2020)

### **Development funds as leverage**

In line with increased securitisation policies, Koch et al (2018) argue that, in recent years, the EU has re-oriented development funding to include migration restrictions under the auspices of addressing the 'root causes' of migration.

The Valletta Summit led to the launch of the EU Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa (EUTF), which has served as the financial and implementation arm. According to the 2020 Annual Report, as of 31 December 2020, total resources allocated to the EUTF amounted to € 5 billion (EC 2021a) for North of Africa, the Sahel and Lake Chad and the Horn of Africa regions.

The EUTF has been widely criticized for calling itself aid while directing much of its spending on measures to curb migration and security measures that are not aligned with development and humanitarian objectives.

A 2020 Oxfam report found that "Official Development Assistance (ODA) is increasingly being tied to the EU's desire to stop irregular migration and reach agreements with African countries on the return of their nationals". It further found that EUTF budgets were being allocated according to which nationalities were arriving in the EU, and that many EU and government officials have gone on record expressing that the EUTF should be used to prevent arrivals and enhance returns (Raty, 2020). It warns against providing aid to countries based on their willingness to cooperate with EU demands on returns and border controls.

The New Pact states all available tools should be used to enforce more returns. These include offering an additional 10% in development assistance to countries

that cooperate and applying restrictive visa measures to those who do not. This indicates that the EU plans to continue applying a rewards approach to countries that cooperate and a punitive approach to countries that do not. The New Pact directs even more funding towards security and surveillance measures – including allocations to repressive governments – than projects with true development potential. The New Pact’s visa proposal deepens the 2019 EU revised visa system by shifting to a multilaterally binding instrument. EU development assistance is supposed to be spent on helping those in need and visa measures should remain bilateral.

### **Focus on returns**

As part of a broader securitised approach, EU institutions and Member States have increased their focus on returning migrants.

According to the New Pact (EC, 2020), an average of 370,000 asylum applicants are rejected each year and only a third are returned home.

Pressure is high from portions of the EU and their constituents to demonstrate a system that can control migration and apply law and order. This includes returning migrants who do not have legal rights to remain, including those who do not qualify for asylum or who have overstayed their visas. Some elements within the EU feel that a well-functioning immigration system must include decisions that consistently lead to effective returns.

Within the EU, where migration is deeply divisive among Member States, enforcing returns is one of the few unifying topics. According to the New Pact (EC, 2020):

“EU migration rules can be credible only if those who do not have the right to stay in the EU are effectively returned. Currently, only about a third of people ordered to return from Member States actually leave. This erodes citizens’ trust in the whole system of asylum and migration management and acts as an incentive for irregular migration.”

### **What are migrant returns?**

Returns can be voluntary or forced. They occur individually and in mass numbers. Some returnees have full access to due process while others have been summarily deported in groups reaching hundreds of thousands. Enforcement methods include detention, torture, harassment, extortion and physical force (Migration Policy Institute, 2018). Many people have been returned to countries of which they are not citizens (Loprete, 2018).

From a policy perspective, the most critical distinction is between voluntary and involuntary returns.

According to the IOM (2021), voluntariness exists if two conditions apply:

1. Freedom of choice, defined as the absence of physical or psychological pressure.
2. An informed decision, which requires the availability of timely, unbiased and reliable information on which to base the decision.

Voluntary return is more cost-effective than forced returns. The European Parliament estimates voluntary returns average EUR 560 per person, including in-cash and in-kind reintegration assistance, while forced returns cost EUR 3 414 (EC, 2021b). This reflects the higher costs to detain and escort returnees before and after return.

Return rates – the number of returns ordered divided by the number of actual returns – of sub-Saharan African countries (9%) are lower than overall rates out of Europe (36%) and are trending downward (Slagter 2019). In 2019, only 9,655 returnees – six percent of total returns – were sub-Saharan African nationals (Eurostat 2020).

Removing unauthorised people from one country requires another country to accept them and both countries to cooperate and coordinate (Newland, 2018). Countries are obliged to receive their nationals back but have a sovereign right to determine nationality. It is illegal to return someone to a country that refuses to accept them.

Many countries, including in Africa, refuse to accept forced returns of their own nationals or delay issuing travel documents to people without sufficient identification. Nationality can be complicated to prove, particularly if migrants dispute their origin or are unwilling to cooperate.

Some migrants destroy their identification and claim no nationality as a means of avoiding forced return. In some cases, migrants genuinely do not possess identification because they never had it or lost it on their migration journey. Other migrants are stateless (Migration Policy Institute, 2018).

According to Frontex's (2020) Risk Analysis, 14,346 people of 'unspecified sub-Saharan nationals' arrived in Europe in 2019, up from 69 in 2018 and 0 in 2017. These statistics suggest that authorities created a new classification for undocumented migrants whom they suspected were African but could not confirm it because those individuals refused to disclose or dispute their country of origin to avoid being returned.

Returns require cooperation from various states that often have vastly different interests. Stakeholders within countries or institutions also have different priorities. Development actors consider remittances, immigration focuses on procedure, and law enforcement considers it a security issue.

The Institute for Security Studies (Mbiyozo 2019) found that, even when all parties agree to returns, reintegration schemes for failed asylum seekers or irregular migrants from the EU to Africa have been largely ineffective. They have instead resulted in hardship, violence and even re-migration. Many cases have been documented where returnees have not received the assistance they were promised. Some people have even been returned to the wrong countries.

Frontex (2019) claims that Africa's low return rate reflects a lack of cooperation from African countries, practical issues related to identifying nationalities, and administrative capacities in origin countries.

However, African negotiators have consistently and intentionally resisted forcing states to take back their returned nationals and failed asylum seekers.

At the heart of the debate is the development role of migration, particularly in high-flow countries where aspirational migration contributes substantial human and financial capital at individual and state levels. Strengthening securitised measures to prevent or deter migration are contrary to these priorities.

Cooperating on returns can be perceived as 'anti-migration' among constituents who view migration positively or rely heavily on remittances.

Irregular migration is also an outlet for a growing youth population who often face high levels of unemployment and political frustration (Herbert 2016). Politicians cannot be seen to facilitate forced returns without paying a price domestically, even if the trade-off is substantial amounts of development funding from Europe.

Cooperating with EU members on forced returns can hurt the legitimacy of governments. This resistance by African governments is driven in part by the urge to avoid being branded as facilitators of deportation of their own citizens.

According to VOA (Hoiye, 2016), in December 2016, Mali was offered USD 160 million to cooperate on migrant returns, but it withdrew from the deal due to a public outcry. According to the New Humanitarian (Hunt, 2020), the Gambia faced public outcry after it signed a similar informal arrangement in May 2018. Returns from Germany began accelerating and media images of deportees in handcuffs and shackles arriving in the Gambia from Germany at a time of massive youth unemployment resulted in mass protest. The government eventually stopped cooperating on returns to offset potential damage to their constitutional role as protectors of their citizens – and subsequently hurt public trust in them.

### **Third-country returns**

Third-country returns, meaning expelling someone to a country where he or she is not a national, are particularly contentious.

Efforts to recreate an African version of the so-called 'Turkey Deal' whereby Turkey agreed to take back non-national from Greece in exchange for cash incentives and visa liberalisation for Turks, have failed (Sieff, 2017).

African states and the AU have strongly resisted third-country returns and offshore 'disembarkation' centres. Some argue that they already shoulder more than their 'fair' share are 'full', and that readmitting transit migrants who passed through would increase the burden on already restricted resources. Some have been expelling migrants and asylum seekers themselves. Human Rights Watch (2020) reports that, during 2020, Algeria has forcefully expelled thousands of migrants and asylum seekers to Niger regardless of nationality.

Expelling people to transit countries does not sustainably resolve any issues and sets a problematic precedent.

### **New EU Strategy on Voluntary Return and Integration**

In April 2021, the EC (EC, 2021b) published the EU Strategy on Voluntary Return and Integration (New Strategy) to address these key strategic objectives of the New Pact. It aims to "promote voluntary return and reintegration as an integral part of a common EU system for returns" and "develop a more coherent and coordinated approach" among Member States.

The New Strategy lays out a series of measures to establish common procedures across the EU and enhance the efficiency and effectiveness of returns, at all costs. It appears to buttress existing securitisation measures without consideration for why African partner countries have resisted them. It includes provisions to detain 'voluntary' returnees in the border environment "since people will be available and more willing to cooperate with the authorities". It expands Frontex' duties to include return and reintegration services, including enforcement, counselling, and deploying liaison officers in third countries.

The New Strategy, again, emphasises the importance of partner countries in cooperating on returns and ensuring they are sustainable, but claims that they do not always have a strong "sense of ownership of the reintegration process". It credits "shortcomings in capacity, public services as well as political, legislative and operational frameworks". This willfully ignores the many ways in which these approaches are damaging to African interests and reasons why Africa has resisted them.

## The costs of securitisation – country examples

### *Niger*

A 2019 Institute for Security Studies report (Abebe, 2019) examining the impacts of European policies in Agadez, Niger, revealed many adverse impacts. Agadez is a key transit point between West Africa and the Sahel and the Maghreb region. It is estimated that a third of all migrants travelling through Agadez end up on a boat to Europe. The EU's interventions to dismantle Agadez's 'migration industry' without putting in place alternative means of income generation for its residents have significantly diminished the local economy. Traders who provided goods and services such as food, water or phones have lost their livelihoods. Development aid promising to replace these livelihoods has not arrived fast enough and many people have been disenfranchised.

While these measures have curtailed the local smuggling industry, they have unwittingly contributed to a rise in others. Large criminal syndicates have been able to adapt and continue to provide smuggling services, while smaller Nigerien smuggling operators such as drivers or hostel operators have lost their business. Sudanese smugglers have capitalised on these shifts and offered new – and riskier – pathways through less-travelled parts of Chad and Sudan, including active conflict zones. This journey costs five times more than the one via Agadez.

The government's inability to protect local economic actors has eroded public confidence in the local government. Molenaar (2017) quotes one official who said, "the locals ask us why we work for the EU rather than them, the people who elected them".

The EUTF recognised the importance of replacing livelihoods for residents and budgeted €243 million from 2016 to 2020 for long-term socio-economic development, namely agriculture projects. However, implementation of these projects has too slow to replace with the rapidly dismantled migration industry. Disrupting local residents' livelihoods has made many people poorer and even driven some young people to banditry and made them vulnerable to radicalisation.

This report also found that Europe's increased securitisation of migration has set new precedents and had significant 'trickle down' effects within Africa. Upper-middle income countries such as Algeria, Morocco, Egypt, South Africa and Botswana have been emulating Europe's measures towards other African migrants from lower-income countries. Politicians have scapegoated migrants for under- and un-employment. Refugees are being framed as security threats. Border security measures have become increasingly militarised.

## *Libya*

Refugees and migrants face 'unacceptable and extreme' forms of violence in Libya. Migrants – mainly from East and West Africa – who pass through or are returned from failed boat crossings to Europe endure indefinite detention, extortion, torture, sexual violence, conscription and forced labour (Mbiyozo, 2020).

The IOM estimates that at least 600 000 migrants of 46 nationalities are currently in Libya. Many are trying to reach Europe. As of August 13, 2021, 20,799 refugees and migrants have been intercepted at sea and returned to Libya (UNHCR, 2021 Libya); 1051 have died (IOM, 2021a, Missing persons).

According to Nashed (2020), up to half of those taken back to Libya by the Libyan Coast Guard are unaccounted for after passing through 'disembarkation' centres. Returned migrants should be sent to official disembarkation and detention centres that have some government and international oversight.

Instead, many are disappearing – believed to be taken to unofficial detention centres. These facilities are run by armed groups who use them as lucrative trafficking and smuggling hubs. Migrants are instructed to call their families in their home countries to extort money. Conditions are inhumane, including torture for ransom, illness, death by starvation and thirst.

The Guardian (Wintour, 2019) has also linked formal detention and disembarkation to smuggling, trafficking, sexual violence and torture. The Directorate for Combating Illegal Migration leadership is – with varying degrees of effort – trying to respond and provide oversight. However, multiple reports link officials to severe violations. As of June 2020, the EU Trust Fund for Africa had given Libya €435 million, including €57.2 million for border management (EC, 2020a). They provide direct funding, training and equipment to the Libyan Coast Guard, whose members are implicated in smuggling and sustaining informal detention centres.

The EU has acknowledged the abhorrent conditions in Libya and that the Libyan government isn't working towards improving conditions.

This approach has prioritised reducing the number of migrants and asylum seekers arriving on the continent, regardless of the immense humanitarian costs. Claims that the EU strategy is 'saving the lives of those making dangerous journeys by sea or land,' or 'strengthening the Libyan search and rescue capacities' and 'improving treatment of those rescued' can no longer be accepted.

## **Conclusion**

The EU's reorientation of migration policies prioritising the stemming of migration flows has had numerous adverse effects – intended and unintended – on Africa.

These restrictive policies are incompatible with the EU's own free movement regime and are inhibiting Africa's efforts to implement its own version.

The New Pact and accompanying New Strategy reflect the EU's priorities, underscoring that stemming African migration and emphasising returns are key unifying factors among its Member States. It does so at the expense of African partnerships or true solutions to migration management from Africa.

This approach wrongly assumes that the threat of fast deportation will deter migrants and refugees from attempting any movement. Vulnerable Africans genuinely seeking protection must surpass extraordinary barriers to reach Europe. The measures taken to stem irregular migrants increase the barriers for legitimate travellers and have made these pathways even more difficult and dangerous. They undertake extraordinary risks because they have to. There is also no evidence that a country's willingness to accept forced returns will result in a high number of returns or deter future arrivals.

The AU and its Member States maintain that returns must be voluntary despite mounting pressure across bilateral and multilateral platforms. According to Slagter (2019), only Cape Verde has signed a formal readmission agreement with the EU, while Ethiopia, Guinea, the Gambia and Côte d'Ivoire have agreed to informal arrangements.

The EU's continued focus on migration will not continue to affect important non-migration agreements, as it has in past – most notably the ACP and the Africa-EU Strategy.

The AU and its Member States should remain focused on their key priority – Africa's regional integration agenda. Implementing the African Continental Free Trade Area and expanding free movement are critical to achieving Africa's objectives – sustainable and inclusive growth, good governance, and peace and security.

Effective and efficient border environments and returns are necessary component of a comprehensive migration policy platform. However, they need to be accompanied by regular and humanitarian pathways. The complexities of returns cannot be overlooked in the drive for 'quick wins'. This will backfire in many ways. The EU should carefully consider the desired impacts of its migration policies and weigh these against the real and prospective costs. They need to strongly consider the effectiveness of policies, who and what they empower and whether their impacts will be sustainable. They should also recognise that most African countries are more influenced by internal regional interests than by European incentives or pressure. Collaboration will succeed most in areas where these converge.

## References

- Abebe, T. 2018. *A new dawn for African migrants*. ISS Today, 31 January. [online] Available at: <<https://issafrica.org/iss-today/a-new-dawn-for-african-migrants>> [Accessed on 21 August 2021].
- Abebe, T. 2019. *Securitisation of migration in Africa: the case of Agadez in Niger*. Africa Report No. 20, Institute for Security Studies, December. [online] Available at: <<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ar20.pdf>> [Accessed on 5 August 2021].
- Akkerman, M. 2018. *Expanding the Fortress: The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme*. Transnational Institute, May. [online] <[https://www.tni.org/files/publication-downloads/expanding\\_the\\_fortress\\_-\\_1.6\\_may\\_11.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/expanding_the_fortress_-_1.6_may_11.pdf)> [Accessed on 30 July 2021].
- Center for Global Development, 2018. *The Global Compact on Migration is Now Being Negotiated. Here are Three Sticking Points*. 20 February. [online] <<https://reliefweb.int/report/world/global-compact-migration-now-being-negotiated-here-are-three-sticking-points>> [Accessed on 5 August 2021].
- De Haas, D. 2017. *Myths of migration: Much of what we think we know is wrong*. 29 March. [online] <<http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html>> [Accessed on 4 August 2021].
- European Commission (EC), 2016. *Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Strasbourg, 7.6.2016.
- European Commission (EC), 2020. *New Pact on Migration and Asylum, A fresh start on migration in Europe*. [online] <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en)> [Accessed on 4 August 2021].
- European Commission (EC), 2020a. *EU Support On Migration In Libya, EU Emergency Trust Fund for Africa – North of Africa window*. July. [online] <[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/july\\_2020\\_eutf\\_factsheet\\_libya\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/july_2020_eutf_factsheet_libya_2.pdf)> [Accessed on 5 August 2021].
- European Commission (EC), 2021a. *2020 Annual Report: The EU Emergency Trust Fund for Africa*. [online] <[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report\\_2020\\_eng\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report_2020_eng_final.pdf)> [Accessed on 5 August 2021].
- European Commission (EC), 2021b. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the EU Strategy on Voluntary Return and Reintegration*, 4 April, Brussels, COM(2021) 120 final.
-

- European Court of Auditors, 2020. *Audit preview information on an upcoming audit Frontex*. January. [online] <[www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AP20\\_02/AP\\_Frontex\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AP20_02/AP_Frontex_EN.pdf)> [Accessed on 6 August 2021].
- Eurostat, 2020. *Asylum quarterly report*. Statistical office of the European Union, 14 December. [online] <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_quarterly\\_report](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report)> [Accessed on 9 August 2021].
- Eurostat, 2021. *Asylum quarterly report*. Statistical office of the European Union, 14 July, Luxembourg. [online] <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_quarterly\\_report](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report)> [Accessed on 9 August 2021].
- Frontex, 2019. *Risk Analysis for 2019*. European Border and Coast Guard Agency, Risk Analysis Unit. [online] <<https://euagenda.eu/publications/frontex-risk-analysis-for-2019>> [Accessed on 5 August 2021].
- Frontex, 2020. *Risk Analysis for 2020*. European Border and Coast Guard Agency, Risk Analysis Unit. [online] <[https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2020.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf)> [Accessed on 5 August 2021].
- Furness, M., and Schäfer, I. 2015. *The 2015 European Neighborhood Policy Review: More Realism, Less Ambition*. German Development Institute, 26 November. [online] <[www.die-gdi.de/en/the-current-column/article/the-2015-european-neighbourhood-policy-review-more-realism-less-ambition/](http://www.die-gdi.de/en/the-current-column/article/the-2015-european-neighbourhood-policy-review-more-realism-less-ambition/)> [Accessed on 5 August 2021].
- Gough, K. 2018. *The Global Compact Negotiations Have Started. What's On the Docket for the Next Five Months?* Centre for Global Development, 5 March. [online] <<https://www.cgdev.org/blog/global-compact-negotiations-have-started-whats-docket-next-five-months>> [Accessed on 30 July 2021].
- Herbert, M. 2016. *At the edge: trends and routes of North African clandestine migrants*. ISS Africa, 2 December. [online] <<https://issafrica.org/research/papers/at-the-edge-trends-and-routes-of-north-african-clandestine-migrants>> [Accessed on 5 August 2021].
- Hojje, K. 2016. *Government: Mali Will Not Help EU Identify, Return Illegal Malians*. VOA, 19 December. [online] <[www.voanews.com/africa/government-mali-will-not-help-eu-identify-return-illegal-malians](http://www.voanews.com/africa/government-mali-will-not-help-eu-identify-return-illegal-malians)> [Accessed on 30 July 2021].
- Human Rights Watch, 2020. *Algeria: Migrants, Asylum Seekers Forced Out*. News Release, 10 October. [online] <<https://www.hrw.org/news/2020/10/09/algeria-migrants-asylum-seekers-forced-out>> [Accessed on 30 July 2021].
- Hunt, L. 2020. *Warnings over Gambian migrant returns as democratic transition wobbles*. The New Humanitarian, 28 January. [online] <[www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/1/28/migration-deportation-asylum-refugees-Gambia-Germany](http://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/1/28/migration-deportation-asylum-refugees-Gambia-Germany)> [Accessed on 30 July 2021].

- International Organization for Migration (IOM), 2018. *Standing Committee on Programmes and Finance, 23rd session*. 4 October. [online] <<https://governingbodies.iom.int/system/files/en/scpf/23rd/S-23-6%20-%20A%20framework%20for%20assisted%20voluntary%20return%20and%20reintegration%20and%20indicators%20for%20measuring%20sustainable%20reintegration.pdf>> [Accessed on 21 August 2021].
- International Organization for Migration (IOM), 2020. *Africa Migration Report: Challenging the Narrative*. International Organization for Migration, Ethiopia. [online] <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/africa-migration-report.pdf>> [Accessed on 29 July 2021].
- International Organization for Migration (IOM), 2020a. *Journey from Africa to Yemen Remains World's Busiest Maritime Migration Route*. Nairobi, 14 February. [online] <[www.iom.int/news/journey-africa-yemen-remains-worlds-busiest-maritime-migration-route](http://www.iom.int/news/journey-africa-yemen-remains-worlds-busiest-maritime-migration-route)> [Accessed on 26 August 2021].
- International Organization for Migration (IOM), 2021. *Key Migration Terms, 2021*. Geneva. [online] <[www.iom.int/key-migration-terms](http://www.iom.int/key-migration-terms)> [Accessed on 30 July 2021].
- International Organization for Migration (IOM), 2021a. *Missing Migrants Tracking Deaths Along Migratory Routes, Total Deaths Central Mediterranean Route*. [online] <[https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant\\_route%5B%5D=1376](https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376)> [Accessed on 29 July 2021].
- Kipp, D., and Koch, A. 2018. Looking for External Solutions: Instruments, Actors, and Strategies for European Migration Cooperation with African Countries. In Koch, A., Weber, A., and Wrendels, I., eds., *Profiteers of Migration? Authoritarian States in Africa and European Migration Management*. SWP Research Paper 2018/RP 04.
- Koch, A., Weber, A., and Wrendels, I., eds., 2018. *Profiteers of Migration? Authoritarian States in Africa and European Migration Management*. SWP Research Paper 2018/RP 04.
- Loprete, G. 2018. *What I Have Seen at the Algeria-Niger Border*. Medium, Niger, 9 May. [online] <<https://medium.com/@UNmigration/what-i-have-seen-at-the-algeria-niger-border-6d7b36f55ed3>> [Accessed on 30 July 2021].
- Mbiyozo, A-N. 2019. *Policy Brief: Returning migrants. Europe's focus, but at what cost?* Institute for Security Studies, South Africa, May. [online] <<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pb-127-2.pdf>> [Accessed on 30 July 2021].
- Mbiyozo, A-N. 2020. *Migrant disaster in Libya stoked by EU strategy*. ISS Today, Institute for Security Studies, South Africa, September. [online] <<https://issafrica.org/iss-today/migrant-disaster-in-libya-stoked-by-eu-strategy>> [Accessed on 30 July 2021].
- Migration Policy Institute, 2018. *Webinar: Understanding the Policy Context for Migrant Return and Reintegration*. Washington DC, 15 November. [online] <[www.migrationpolicy.org/events/policy-migrant-return-reintegration](http://www.migrationpolicy.org/events/policy-migrant-return-reintegration)> [Accessed on 6 August 2021].

- Molenaar, F. 2017. *Roadmap for sustainable migration management in the Sahel: lessons from Agadez*. Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, November. [online] <[https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-11/PB\\_Roadmap\\_for\\_sustainable\\_migration\\_management.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-11/PB_Roadmap_for_sustainable_migration_management.pdf)> [Accessed on 5 August 2021].
- Nashed, M. 2020. *What happens to migrants forcibly returned to Libya?* The New Humanitarian, 5 August. [online] <[www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/08/05/missing-migrants-Libya-forced-returns-Mediterranean](http://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/08/05/missing-migrants-Libya-forced-returns-Mediterranean)> [Accessed on 30 July 2021].
- Newland, K., and Salant, B. 2019. *Balancing Acts, Policy Frameworks for Migrant Return and Reintegration, Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective, A Series to Inform the Debate*. October. [online] <[www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/GlobalCompact-Returning%20Migrants\\_FinalWeb.pdf](http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/GlobalCompact-Returning%20Migrants_FinalWeb.pdf)> [Accessed on 4 August 2021].
- Ratha, D. 2019. *Remittances on track to become the largest source of external financing in developing countries*. World Bank Blogs, April. [online] <<https://blogs.worldbank.org/peoplemove/remittances-track-become-largest-source-external-financing-developing-countries>> [Accessed on 21 August 2021].
- Raty, T., and Shilhav, R. 2020. *The EU Trust Fund for Africa Trapped between aid policy and migration politics*. Oxfam, January. [online] <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/bp-eu-trust-fund-africa-migration-politics-300120-en.pdf>> [Accessed on 5 August 2021].
- Sieff, K., and Stanley-Becker, I. 2017. *Europe is trying to cut the flow of migrants from Africa. It won't be easy*. Washington Post, 31 August. [online] <[https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/31/europe-is-trying-to-to-cut-the-flow-of-migrants-from-africa-it-wont-be-easy/?noredirect=on&utm\\_term=.0a7ec0a87ddd](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/31/europe-is-trying-to-to-cut-the-flow-of-migrants-from-africa-it-wont-be-easy/?noredirect=on&utm_term=.0a7ec0a87ddd)> [Accessed on 19 August 2021].
- Slagter, J. 2019. *An "Informal" Turn in the European Union's Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa*. Migration Policy Institute, Brussels, January. [online] <<http://www.migrationpolicy.org/article/eu-migrant-returns-policy-towards-sub-saharan-africa>> [Accessed on 2 August 2021].
- United Nations Conference on Trade and Development, 2019. *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*. United Nations Publications, New York, June. [online] <[https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf)> [Accessed on 19 August 2021].
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2020. *UNHCR Global Trends 2019: Statistics and Demographics Section*, UNHCR Global Data Service, Denmark. [online] <[www.unhcr.org/en-au/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html](http://www.unhcr.org/en-au/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html)> [Accessed on 6 August 2021].

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2021. *Mediterranean Situation, Operational Portal Refugee Situations*. [online] <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>> [Accessed on 30 August 2021].

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2021b. UNHCR Update Libya. [online] <<https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-update-libya-13-august-2021>> [Accessed on 20 August 2021].

Wintour, P. 2019. *Refugees report brutal and routine sexual violence in Libya*. The Guardian, 25 March. [online] <[www.theguardian.com/world/2019/mar/25/refugees-face-routine-sexual-violence-in-libyan-detention-centres-report](http://www.theguardian.com/world/2019/mar/25/refugees-face-routine-sexual-violence-in-libyan-detention-centres-report)> [Accessed on 6 August 2021].



# Da Segurança Humana: os Nexos e a Securitização da Gestão de Crises Europeias no Mediterrâneo

Ana Isabel Xavier

*Professora Associada de Relações Internacionais e Subdiretora do OBSERVARE — Observatório de Relações Externas, na Universidade Autónoma de Lisboa. Professora Convidada do Iscte-IUL e Investigadora Associada do CEI. Conferencista convidada do Centro de Estudos Aeronáuticos da Academia da Força Aérea. Desempenhou as funções de Subdiretora-Geral de Política de Defesa Nacional (2015-2017). Comentadora na RTP para os assuntos internacionais.*

## Resumo

Cada vez mais consciente da necessidade de gerir as suas fronteiras externas, a União Europeia tem tentado desenvolver uma política holística de segurança que visa abordar as causas profundas da conflitualidade, a pobreza, as alterações climáticas e perseguição nos países de origem e de trânsito, bem como a integração nos Estados-membros de destino dos migrantes e requerentes de asilo. Paralelamente têm sido destacadas missões de operações de gestão de crises, nomeadamente as missões navais EUNAVFOR MED Sophia (2015-2020) e IRINI (desde 2020) que suscitam reflexões várias sobre um sistema de gestão de crises assente na primazia da Segurança Humana em torno de uma ainda inexistente política comum em matéria de asilo e imigração. São algumas dessas reflexões, aportadas pela articulação entre o nexo segurança interna/externa e o nexo segurança/desenvolvimento e entre o quadro conceptual da Segurança Humana e da securitização, que este capítulo irá questionar e analisar.

**Palavras-chave:** União Europeia; Migração; Segurança Humana; Securitização; Mediterrâneo; EUNAVFOR MED Sophia

Artigo recebido: 06.10.2021

Aprovado: 13.10.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.160.04>

## Abstract

***Of Human Security: The Nexus and Securitization of European Crisis Management in the Mediterranean***

*Increasingly aware of the need to manage its external borders, the European Union has been trying to develop a holistic security policy that aims to address the root causes of conflict, poverty, climate change and persecution in countries of origin and transit as well as integration of migrants and asylum seekers in the destination member states. At the same time, missions of crisis management operations have been launched, namely the naval missions EUNAVFOR MED Sophia (2015-2020) and IRINI (since 2020) that raise several reflections on a crisis management system based on the primacy of Human Security and a non-existent common policy on asylum and immigration. These are some of these reflections, also supported by the internal-external/security and development and securitization nexus, that this article will question and analyze.*

**Keywords:** European Union; Migration; Human Security; Securitization; Mediterranean; EUNAVFOR Sophia.

## Introdução

A União Europeia como ator de segurança e de gestão de crises foi confrontada, desde 2015, com uma pressão sem precedentes nas suas fronteiras externas, exigindo uma abordagem tripartida – países de origem, trânsito e destino – e holística – causas profundas dos movimentos migratórios, busca e salvamento e integração dos migrantes e requerentes de asilo – que potencie e projete uma política comum em matéria de imigração e asilo.

No entanto, o *burden sharing* migratório que Grécia e Itália assumiram nos últimos anos gerou uma enorme tensão entre os membros da União Europeia, já que mais de um milhão de migrantes e refugiados cruzaram a fronteira para a Europa apenas em 2015 (Clayton e Holland, 2015). Não obstante os números atuais serem mais modestos, a realidade em 2021 não é de todo despiçanda, já que só em agosto deste ano, a Frontex registou 17.788 passagens fronteiriças ilegais, mais 53% do que no mesmo mês do ano passado. Só nas fronteiras externas de Leste, foram detetadas 1.058 passagens fronteiriças ilegais, uma queda de 67% em relação às 3.242 de julho. Até julho de 2021, foram registadas mais de 5.300 deteções. A fronteira terrestre da Lituânia com a Bielorrússia continua a ser a zona fronteiriça mais afetada, com 4.116 passagens fronteiriças ilegais (Frontex, 2021).

É com estes pressupostos de partida que este artigo se propõe a pensar a temática dos fluxos migratórios para a Europa entre 2015 e 2021, considerando o contributo da articulação entre o nexos segurança interna/externa e o nexos segurança/desenvolvimento e entre o quadro conceptual da Segurança Humana e a securitização como o quadro teórico de análise mais adequado. Por outras palavras, o presente artigo propõe-se a responder uma pergunta fundamental: aplicando o quadro teórico da segurança humana e da securitização (Buzan, Wæver e Wilde, 1998), como poderemos interpretar os nexos segurança interna/externa e segurança/desenvolvimento na análise dos fluxos migratórios para a Europa entre 2015 e 2021?

Para tal fito, o artigo começa por elaborar um mapeamento da narrativa institucional da União Europeia, em paralelo com dados de fluxos migratórios reportados pela Frontex. A segunda e terceira secções privilegiam a narrativa dos nexos e a securitização da gestão de crises da União Europeia e a respetiva ilustração da análise com missões e operações concretas destacadas no Mediterrâneo.

## Contexto

Perante a ausência de uma política comum de imigração e asilo, a UE gizou uma série de medidas e iniciativas políticas e de segurança que reconhecem a impor-

tância do nexo de segurança interna e externa (Eriksson e Rhinard, 2009; Pastore, 2001; Lutterbeck, 2001). Essas medidas preveem ainda que as ameaças devem ser enfrentadas através de uma abordagem holística, tanto nos países de origem, como de trânsito e destino.

Neste contexto, importa destacar a *Agenda Europeia para a Segurança* (Comissão Europeia, 2015a), que visa definir como é que a União pode trazer valor acrescentado aos Estados-membros e à sua segurança. Reconhece também que os Estados-membros não podem assegurar de forma individual o combate ao terrorismo, à criminalidade organizada ou à cibercriminalidade, visto tratar-se de ameaças transfronteiriças que requerem uma resposta eficaz e coordenada a nível europeu. Esta agenda deve ainda ser analisada em complemento com a Estratégia de Segurança Interna renovada, adotada pelo Conselho a 16 de junho de 2015, bem assim a Estratégia da UE para a União da Segurança (2020-2025).

Com base na *Agenda Europeia para a Segurança* de 28 de abril de 2015, a Comissão apresentou um roteiro – *Agenda Europeia para a Segurança Rumo a uma União de Segurança* – onde a dimensão externa é instrumentalizada para assegurar maior coerência entre as medidas internas e externas adotadas no domínio da segurança. Em consequência, foram adotados planos de ação sobre armas de fogo e explosivos (dezembro de 2015), reforço da luta contra o financiamento do terrorismo (fevereiro de 2016) e uma Comunicação sobre sistemas de informação mais fortes e mais inteligentes para as fronteiras e a segurança (6 de abril de 2016).

Também em 2015, foi apresentada uma *Agenda Europeia da Migração* (Comissão Europeia, 2015b) para melhor gerir as fronteiras externas da UE em conjunto com os seus Estados-membros, tanto a curto – prevenir novas perdas de vidas de migrantes no mar – como a médio/longo prazo – redução dos incentivos à migração irregular; salvar vidas e proteger as fronteiras externas; reforçar a política comum de asilo; e desenvolver uma nova política de migração legal.

Como parte de uma abordagem holística definida pela *Agenda Europeia da Migração*, vale também a pena mencionar a formalização de uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para proteger e reforçar a gestão e segurança das Fronteiras Externas da UE, conforme anunciado pelo Presidente Jean-Claude Juncker no seu Discurso de Estado da União a 9 de setembro de 2015 (Juncker, 2015). Esta questão é deveras importante, porque a sua implementação alarga o mandato da Frontex – a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da UE – nos domínios da gestão das fronteiras externas e renomeia-a para dar mais visibilidade a um mandato mais alargado de apoio às atividades dos Estados-membros, sobretudo em matéria de controlo das fronteiras, regresso e cooperação com países terceiros.

Para além disso, a 25 de janeiro de 2017, foi aprovado um novo pacote de quatro documentos sobre migração e segurança, incluindo (1) a Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Migração na rota do Mediterrâneo Central - gerir fluxos, poupar vidas; (2) a Proposta de Decisão de Execução do Conselho que estabelece uma recomendação para prorrogar o controlo temporário nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que coloquem em risco o funcionamento geral do espaço Schengen; (3) o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre a operacionalização da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira; e (4) a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – quarto Relatório de Progresso para uma União da Segurança genuína e eficaz.

Por sua vez, a 26 de outubro de 2015, os líderes da Albânia, Bulgária, Croácia, Macedónia, Alemanha, Grécia, Hungria, Roménia, Sérvia e Eslovénia – a linha de frente da rota oriental – concordaram em fortalecer a cooperação com e entre os Países dos Balcãs Ocidentais, fornecendo assistência técnica, humanitária e financeira por meio de um plano de ação com o objetivo de evitar uma possível crise humanitária ao longo desta rota de trânsito.

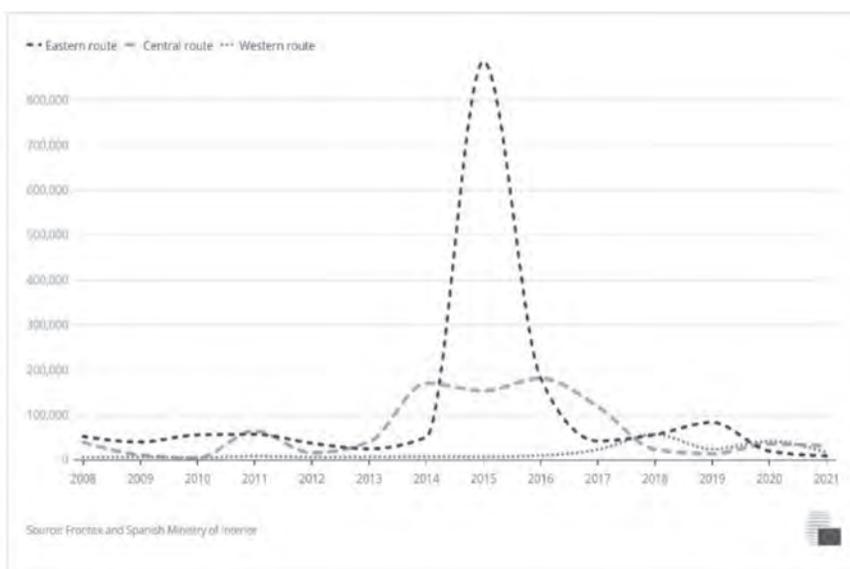
Para além disso, em março de 2016, a UE e a Turquia concordaram em restringir o fluxo de pessoas que cruzam as ilhas gregas e garantir que, para cada migrante sírio enviado de volta à Turquia, um sírio que já estivesse na Turquia seria reinstalado na UE. Este acordo foi fortemente criticado porque, em troca, a Turquia podia ser encorajada a exigir mais concessões políticas no futuro (Hakura, 2016) enquanto a UE renunciou às suas responsabilidades de fornecer proteção e segurança a quem necessitasse (Collett, 2016).

No entanto, um dos pilares mais marcantes da abordagem institucional da UE para lidar com a crise de migração e refugiados foi ilustrado pelo destacamento de missões e operações enquadradas pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) para identificar, capturar e destruir os navios usados por contrabandistas. Assim, após os trágicos naufrágios de migrantes líbios em abril de 2015, a UE lançou uma operação militar – Força Naval da União Europeia no Mediterrâneo (EUNAVFOR Med) – com o objetivo de combater as rotas estabelecidas de contrabando no Mediterrâneo. Lançada no verão de 2015, a missão viria a ser terminada em março de 2020, com um julgamento de mandato alcançado particularmente dececionante. Não só a migração irregular para a Europa não cessou significativamente como se saldou numa operação humanitária de busca e salvamento sem grande impacto nos negócios paralelos da Líbia.

## (In)Segurança Humana em Ação? Missões e Operações no Mediterrâneo

Dados da Frontex revelam que, em abril de 2011, 250 pessoas desapareceram na praia ao lado da ilha da Sicília em Lampedusa. No verão de 2011 e 2012, dezenas de imigrantes naufragaram ou morreram desidratados em sua viagem da Líbia para a Itália. A 3 de outubro de 2013, 360 imigrantes morreram quando o navio naufragou ao tentar chegar a Lampedusa.

**Figura 1**  
Chegadas irregulares à UE (2008-2021)



Fonte: Conselho da União Europeia. Dados até julho de 2021.

Nota: a rota ocidental refere-se às rotas do Mediterrâneo Ocidental e da África Ocidental.

É neste contexto que o governo italiano lança, no dia 18 de outubro de 2013, uma primeira operação naval e aérea conduzida pela Marinha italiana junto à costa da Líbia para fazer face ao aumento da imigração para a Europa. Esta operação foi chamada de *Mare Nostrum* – nome romano para o Mar Mediterrâneo – e terminou a 31 de outubro de 2014. Os números da Frontex indicam que, durante a sua operação, pelo menos 150.000 migrantes conseguiram chegar com segurança à Europa vindos de África e do Sul. Somente em 27 de agosto de 2014, uma marinha italiana

resgatou mais de 3.800 imigrantes indocumentados e 2.000 a 3.000 pessoas perderam a vida.

Em 1 de novembro de 2014, a *Operação Mare Nostrum* foi substituída pela Operação Frontex Triton, que apresenta algumas diferenças importantes, mudando o paradigma de resgate, proteção e intervenção. Na verdade, a Triton está mais focada na proteção, coordenação e controlo das fronteiras externas e menos na proteção humanitária de busca e salvamento e o escopo da ação aproximou-se da costa da Líbia para minar a pressão junto da costa italiana. Como Brady (2014, p. 1) destaca:

“(...) the new joint border surveillance mission is a critical test for the governance and sustainability of the EU’s passport-free Schengen area. It will not only be a major operational challenge for the Union’s small border agency, Frontex. The support given by individual member states to the mission will show outsiders where the EU is at in terms of delivering an overall border, asylum and immigration policy for the Schengen zone”.

No entanto, a cronologia dos acontecimentos desde o início da missão culminou no naufrágio de 700 pessoas no dia 20 de abril de 2015, como realçam as conclusões da Reunião extraordinária do Conselho Europeu de 23 de abril desse mesmo ano. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) instaram à restauração imediata de operações de busca e salvamento de imigrantes e refugiados conduzidas pelas autoridades italianas, mas as críticas à redução do orçamento disponível para esta missão foram permanentes.

A declaração final da reunião extraordinária do Conselho Europeu de 23 de abril teve em conta esta realidade e comprometeu-se a reforçar a presença da UE nesta região, combatendo o tráfico de seres humanos de acordo com o direito internacional e envidando esforços para identificar, capturar e destruir navios antes de serem usados pelos traficantes. A Comissão Europeia reconheceu ainda a importância de reforçar os recursos técnicos e humanos (10 fuzileiros navais, 33 do exército, 8 da força aérea e 121 efetivos) do novo plano operacional e alargar a zona geográfica da Triton a sul, nomeadamente até às fronteiras do a área de busca e resgate de Malta, a fim de cobrir a área da missão *Mare Nostrum*. Essas mudanças foram cruciais para superar algumas das fragilidades estruturais, tal como Carrera, Gros e Guild (2015, p. 2) referem:

“[t]he European Union has put in place a highly complex matrix of laws and policies on visa, borders, asylum and immigration, resulting in a fragmented, dispersed and

sometimes underutilised common framework. International organizations, civil society actors and scholars have emphasized that little attention has been devoted to opening up legal channel’.

Por sua vez, a 9 de outubro do mesmo ano, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 2240 (2015) que autoriza os Estados-membros a inspecionar navios em águas internacionais ao largo da costa suspeita de utilização em redes de imigração ilegal e tráfico de seres humanos. Na sequência da adoção, a 18 de maio, do *Conceito de Gestão de Crises* para uma operação de gestão de crises para dismantlar as redes de tráfico de seres humanos no sul do Mediterrâneo (Decisão do Conselho 2015/778), o Conselho Europeu lançou formalmente a 22 de junho de 2015 uma operação militar naval no domínio da gestão de crises – EUNAVFOR Med – com o objetivo de identificar, apreender e destruir embarcações e mercadorias utilizadas ou suspeitas de utilização por passadores ou contrabandistas.

Entre 2015 e 2021, dados da Frontex e Organização Internacional das Migrações reportam um total de 546.953 vidas salvas e 12.796 mortes no Mediterrâneo desde 2015. Em detalhe: 272.975 vidas salvas pela operação Themis, 129.653 pela operação Poseidon<sup>1</sup>, 99.409 pela operação Indalo<sup>2</sup> e 44.916 pela Operação Sophia.

Este arranjo institucional que é plasmado pelo destacamento de inúmeras missões e operações no mediterrâneo, convida-nos a uma análise orientada para a Segurança Humana e para os critérios de avaliação esboçados pela primeira vez no Relatório de Barcelona (SGESC, 2004) e melhorados no Relatório de Madrid (HSSG, 2007) como parte de uma proposta ambiciosa para se avançar na cultura estratégica de segurança e defesa da UE. Uma ‘autoridade política legítima’ é o primeiro critério que o Human Security Study Group (HSSG) (2007, p. 4) define da seguinte forma:

“A legitimate authority is trusted by the population and is responsible for law and order and respect of human rights. This principle means that any outside intervention must strive to create a legitimate political authority provided by a state, an international body or a local authority (a town or region). It must provide the conditions for a political process through which such an authority can be built and it must assist in the promotion of law and justice as well as the authority’s ability to guarantee mate-

- 
- 1 Operação conjunta civil da Agência Europeia Frontex, que visa o controlo e vigilância de fronteiras marítimas gregas e externas da União Europeia.
  - 2 Operação Frontex sediada em Espanha que tem como objetivo combater o tráfico de estupefacentes, controlar a imigração ilegal, poluição marítima, pesca ilegal e ainda missões de busca e salvamento, no Mar Mediterrâneo.
-

rial wellbeing. The intervention must be viewed as legitimate locally and within the international community as a whole”.

Por sua vez, ‘multilateralismo eficaz’ é definido pelo HSSG (2007, pp. 4-5) da seguinte forma:

“This is related to legitimacy and means a commitment to work in the framework of international law, alongside other international and regional agencies, individual states and non-state actors. Effective multilateralism is what distinguishes a Human Security approach from neo-imperialism. It also means a better division of tasks and greater coherence, solving problems through rules and cooperation, and creating common policies and norms”.

No que à avaliação destes dois critérios diz respeito e à leitura da operação EU-NAVFOR MED Sophia, claramente que esta missão se constitui apenas como um elemento de uma resposta holística da UE à questão da migração, que visa abordar não só a sua componente operacional, mas também as suas causas profundas, incluindo conflito, pobreza, alterações climáticas e perseguição. O mandato principal da missão era empreender esforços sistemáticos para identificar, capturar e eliminar navios e ativos usados ou suspeitos de serem usados por contrabandistas ou traficantes de migrantes. Pretende-se contribuir para esforços mais amplos da UE para perturbar o modelo de negócios de contrabando e tráfico de seres humanos redes no centro-sul do Mediterrâneo e prevenir novas perdas de vidas humanas no mar.

Sobre uma ‘direção estratégica clara e transparente’, o HSSG (2007, p. 5) define da seguinte forma:

“When the European Union intervenes externally, it must do so with clear legal authorisation, transparent mandates, and a coherent overall strategy. Where European security units are deployed there should be close linkage between policy makers and those on the ground, with the former having ultimate control over operations. All EU external engagements should be led by civilians”.

Ora, de novo no que diz respeito à Sophia, a primeira fase da operação foi lançada em 22 de junho de 2015 para apoiar a deteção e monitorização de redes de migração por meio de recolha de informações e patrulhamento ao largo da costa líbia. O compromisso operacional da EUNAVFOR MED não se limitava a uma fase, mas consistia em três fases sequenciais, de acordo com os requisitos do direito internacional (Artigo 2.º, Decisão 2015/778). Na segunda fase, previa duas ações importantes: a

primeira, o embarque, busca, apreensão e desvio em alto mar de embarcações suspeitas de serem utilizadas para a introdução ilegal de migrantes ou tráfico de seres humanos; em segundo lugar, de acordo com as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou com o consentimento do Estado costeiro em questão, o embarque, busca, apreensão e desvio no alto mar ou nas águas territoriais ou interiores do Estado em questão de navios suspeitos de serem utilizados para a introdução ilegal de migrantes ou o tráfico de seres humanos nas condições estabelecidas nessas resoluções ou com o consentimento do direito internacional. Numa terceira fase, de acordo com as resoluções aplicáveis do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou com o consentimento do Estado costeiro em questão, devem tomar-se todas as medidas necessárias contra um navio ou propriedade relacionada, incluindo destruição, suspeita de ser usada para introdução ilegal de imigrantes ou no tráfico de seres humanos no território desse Estado, nas condições estabelecidas nessa resolução ou com o consentimento do direito internacional.

A plena capacidade operacional da fase I foi atingida a 23 de julho de 2015 e o Comandante da Operação, Enrico Credentino, considerou elegível a transição para a segunda fase. A Conferência de Geração de Forças foi realizada em 16 de setembro e a transição oficial da Fase 1 para a Fase 2-A da Operação ocorreu em 7 de outubro do mesmo ano.

Além disso, o Conselho Europeu é responsável por avaliar se as condições de transição entre as fases de operação foram cumpridas. Do lado jurídico, todas as atividades realizadas em cada fase cumprem e respeitam o direito internacional, incluindo os direitos humanos, o direito humanitário e dos refugiados e o princípio de *non-refoulement* (não devolução).

Em relação à 'primazia dos Direitos Humanos', o HSSG (2007, p. 4) define-a da seguinte forma:

"The first principle is to ensure respect for human rights: to secure the safety, dignity and welfare of individuals and the communities in which they live. Respect for human rights is the main challenge – not military victory or the temporary suppression of violence. This implies that civilian and military initiatives should prioritise the protection of civilians over the defeat of an enemy. Protection refers to both physical and material protection, that is economic and social as well as civil and political rights".

No centro desta missão está a mobilização de todos os esforços, em cooperação com os países de origem e de trânsito, para prevenir a perda de vidas humanas e para abordar as raízes profundas e estruturais da emergência humanitária no Mediterrâneo, causada pelo fluxo maciço de migrantes. Para além disso, a operação

é financiada de acordo com as regras estabelecidas na Decisão do Conselho sobre o Athena, o mecanismo de financiamento das despesas comuns relacionadas com as operações militares da UE no âmbito da política comum de segurança e defesa. Parte do investimento total é canalizado para o reforço da segurança, dos direitos humanos e do desenvolvimento nos países de origem e de trânsito. Ainda, a operação faz parte de uma abordagem abrangente e integrada da UE às migrações, tanto orientadas para os sintomas como para as causas profundas – conflito, pobreza ou alterações climáticas –, com o objetivo de limitar o âmbito de ação das redes responsáveis pela perda de vida no mar.

Por sua vez, a abordagem *bottom up* (ou, de baixo para cima) é definida pelo HSSG (2007, p. 4) da seguinte forma:

“Intensive consultation with local people is required, not only to ‘win hearts and minds’ and in order to gain better understanding, although they are important, but to enable vulnerable communities to create the conditions for peace and stability themselves. This means involving civil society, women and young people, and not only political leaders or those who wield guns. Outsiders cannot deliver human security, they can only help”.

‘Parceria’ tem sido de facto a palavra-chave para a operação: países parceiros, organizações parceiras, ONG, agências internacionais estão a trabalhar juntos e a partilhar as suas experiências e melhores práticas. Com base numa extensa rede de contatos, a EUNAVFOR MED estabeleceu o seminário ‘*Shared awareness and de-confliction*’ no Mediterrâneo (SHADE MED). O evento resultou num melhor entendimento entre os atores civis e militares envolvidos no Mar Mediterrâneo, aumentando a interação mútua e ajudando no desenvolvimento de um quadro geral para coordenar diferentes atividades e identificar as melhores práticas para lidar com os desafios de segurança comuns.

No que diz respeito à ‘abordagem regional integrada’, o HSSG (2007, p. 5) define-a da seguinte forma:

“There is a tendency to focus on particular countries when dealing with crisis. Yet insecurity spills over borders through refugees, transnational criminal networks and so on. Regional dialogues and action in neighbouring countries should be systematically integrated into policies for crisis”.

Ora, a missão foi acordada a 18 de maio de 2015 como uma operação militar trifásica de acordo com os procedimentos do direito internacional (Tardy, 2015): a pri-

meira fase incidiria na vigilância e avaliação de redes de contrabando e tráfico de seres humanos no Centro-Sul do Mediterrâneo; a segunda e a terceira fases visam investigar, apreender e dismantelar os bens dos contrabandistas, mas dependem da parceria com as autoridades líbias mediante uma resolução do conselho de segurança da ONU. Esta missão é equivalente à Operação Triton como uma operação de segurança de fronteiras conduzida pela Frontex, sob controlo italiano, que começou em 1 de novembro de 2014 e envolveu contribuições voluntárias da Croácia, Islândia, Finlândia, Noruega, Suécia, Alemanha, Holanda, França, Espanha, Irlanda, Portugal, Áustria, Suíça, Roménia, Polónia, Lituânia e Malta.

Esta missão contou com parcerias estratégicas como a Turquia visto que, por via terrestre ou marítima, milhares de migrantes entraram na Bulgária e na Grécia com o objetivo de chegar ao espaço Schengen. A missão visou também reforçar a parceria com a União Africana e as organizações regionais, os países de origem e trânsito dos fluxos migratórios, a OIM, o ACNUR e outros parceiros, com vista a fomentar o multilateralismo e o reforço das capacidades regionais. Previu também a presença da UE no Mediterrâneo, nomeadamente através das operações da Frontex no Mediterrâneo Triton e Poseidon, apoio à gestão das fronteiras na região, nomeadamente através de missões PCSD, reforço da EUCAP SAHEL Níger, apoio da UE às estruturas de cooperação regional e, em particular, os processos de Rabat e Cartum e a cooperação com os países de trânsito no controlo e no combate mais eficaz dos fluxos de contrabando.

Em outubro de 2015, o Conselho renomeou a missão para EUNAVFOR MED Sophia, em homenagem ao resgate de uma menina nascida num navio em 22 de agosto na costa da Líbia. A 20 de junho de 2016, o Conselho da União Europeia decidiu prorrogar o mandato de Sophia até o final de julho de 2017, acrescentando a formação da guarda costeira e da marinha da Líbia e contribuindo para a implementação do embargo de armas da ONU no alto mar ao largo da costa de Líbia como tarefas de apoio. Em 25 de julho de 2017, o Conselho prorrogou o mandato da Operação EUNAVFOR MED Sophia até 31 de dezembro de 2018 e alterou o mandato para criar um mecanismo de acompanhamento para garantir a eficiência a longo prazo da formação da Guarda Costeira da Líbia; conduzir novas atividades de vigilância e recolher informações sobre o tráfico ilegal de exportações de petróleo da Líbia de acordo com as Resoluções 2146 (2014) e 2362 (2017); e aumentar as possibilidades de partilha de informações sobre tráfico de pessoas com as agências dos Estados-membros, a Frontex e a EUROPOL.

No entanto, como Tardy (2017a, p. 1) argumenta,

“Two and a half years after its creation, Operation Sophia is very different from what it was meant to be initially. The situation in Libya has not permitted the

full implementation of the operation's planned mandate, which has changed as a consequence. But EU member states have also displayed a degree of lassitude vis-à-vis the added-value of the operation and the unintended consequences it generated, in particular in relation to its growing humanitarian dimension. At a time when refugees in Libya are the victims of major human rights violations, what Operation Sophia is really about is still uncertain, and it is furthermore dependent upon parameters that are beyond the EU's own reach".

Na verdade, quando a 30 de agosto e 6 de setembro de 2016 foi autorizada a formação e treino e o início da contribuição para a implementação do embargo de armas da ONU, a Operação EUNAVFOR MED Sophia estava concebida para quatro fases: a primeira, desdobramento de forças para construir uma compreensão abrangente da atividade e métodos de contrabando; em segundo lugar, embarque, busca, apreensão e desvio de navios de contrabandistas no alto mar, nas condições previstas pelo direito internacional aplicável, estendida às águas territoriais mediante Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas aplicável e o consentimento do Estado costeiro em questão; terceiro, medidas operacionais contra embarcações e bens suspeitos de serem utilizados para contrabando ou tráfico de pessoas dentro do território dos Estados costeiros, sujeito ao quadro jurídico necessário estabelecido pelo Conselho de Segurança e após o consentimento do Estado costeiro; e, finalmente, a quarta e última fase consistiria na retirada das forças e finalização da operação.

No entanto, desde 7 de outubro de 2015, conforme acordado pelos Embaixadores da UE no Comité de Segurança em 28 de setembro, a operação ficou 'presa' em águas internacionais (Fase 2), o que implica o embarque, busca, apreensão e desvio, no alto mar, de navios suspeitos de ser usado para contrabando ou tráfico humano. É verdade que, tal como já referido, em junho de 2016, o Conselho estendeu e reforçou o mandato de Sophia com a formação e treino da guarda costeira e da marinha da Líbia e contribuindo para a implementação do embargo de armas da ONU em alto mar ao largo da costa da Líbia. No entanto:

"(...) there is little evidence that the presence of Operation Sophia has helped stem the flow of migrants across the central Mediterranean Sea. FRONTEX data on the number of migrants arriving in Italy through this route do not indicate any tangible reduction over time. The number slightly decreased in 2015 compared to 2014 (from 170,000 to 154,000), but increased in 2016 to reach a peak of 181,000. Data for 2017 does show a significant decrease as of July (105,000 from January to September 2017) yet the explanation is unclear and it is difficult to ascertain a causal link between the presence of Operation Sophia and the fluctuations in numbers. Furthermore, the number of migrant fatalities recorded in the central Mediterranean has remained high for the last three years, with 1,764 casualties in 2015, 2,484 in 2016, and 2,158 from

January to June 2017 (IOM data, 2017). These figures make the central Mediterranean the deadliest migration route in the world” (Tardy, 2017a, p. 3).

Em suma, quando analisamos a EUNAVFOR MED Sophia as estratégias e políticas existentes parecem ter falhado o seu âmago: fornecer à União Europeia uma doutrina de Segurança Humana para enfrentar e gerir o fluxo de migrantes de maneira eficaz e eficiente. Assim, uma nova “diplomacia de fronteiras” (Parkes, 2016; Parkes e Pauwels, 2017) deve ser construída, abordando as raízes do subdesenvolvimento e do conflito, protegendo as pessoas necessitadas e proporcionando integração através da solidariedade e consciência recíproca. A cooperação com os países de origem – Síria, Líbia, Iraque, região do Sahel, Afeganistão, Iémen – e de trânsito – Egito, Tunísia, Argélia, Níger e Mali – deve ser fomentada por meio de uma abordagem regional holística. Os quadros de cooperação bilateral e regional existentes em matéria de migração – Processo de Rabat, Processo de Cartum, Processo de Budapeste, Diálogo UE-África sobre Migração e Mobilidade – devem ser promovidos. O papel das delegações da UE e dos representantes especiais da ONU em países-chave – Egito, Argélia, Marrocos, Tunísia, Níger, Senegal, Sudão, Turquia, Paquistão, Líbano e Jordânia – deve estar em estreita colaboração com a Rede de Oficiais de Ligação da Imigração, autoridades locais e líderes comunitários. O controlo das fronteiras no Norte da África e no corno de África deve ser aprimorado por meio da implementação de centros de apoio locais em coordenação com a OIM, o ACNUR e as autoridades locais. Nos países de destino, as políticas de integração devem ser promovidas e os processos de desradicalização devem ser desenvolvidos em cooperação com os serviços de informações. A migração legal e altamente qualificada deve ser incentivada e gerida de forma sustentável. Um regime de solidariedade comum global deve ser negociado no âmbito das Nações Unidas<sup>3</sup>. (Parkes, 2016; Parkes e Pauwels, 2017).

A 17 de fevereiro de 2020, tendo como base a implementação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o embargo de armas à Líbia, o Conselho dos Negócios Estrangeiros da União Europeia decidiu lançar uma nova Operação enquadrada pela Política Comum de Segurança e Defesa no Mediterrâneo. Denominada EUNAVFOR MED IRINI – palavra grega para “paz” –, foi lançada a 31 de março de 2020 com fim pré-definido até 31 de março de 2023. A

---

3 A 13 de julho de 2018 foi aprovado o texto do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, pelos Estados-membros das Nações Unidas com o apoio da Assembleia Geral. O Pacto expressa o compromisso coletivo em reforçar a cooperação em matéria de migração internacional através de uma estrutura não vinculativa juridicamente baseada nos compromissos acordados em 2016 na Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes.

sua missão principal reside na implementação do embargo de armas da ONU à Líbia, de acordo com a Resolução 2292 (2016) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, realizando inspeções de navios em alto mar ao largo da costa da Líbia suspeitos de transportar armas ou material relacionado, de e para a Líbia, além de monitorizar violações perpetradas por vias aérea ou terrestre. O controlo político e a direção estratégica da missão estão a cargo do Comité Político e de Segurança. O Contra-Almirante Fabio Agostini é o Comandante da Operação e a sua sede está localizada em Roma, Itália. A 10 de setembro de 2020, ocorreu a primeira atividade de embarque no mar e a capacidade operacional total foi oficialmente declarada.

### Os Nexos e a Securitização da Gestão de Crises da União Europeia

Ao expormos os indicadores de Segurança Humana aplicados à missão EUNAVFOR MED Sophia, fomos nos apercebendo de como a União Europeia tende a privilegiar uma dimensão holística que facilmente faz coincidir uma série de variantes de forma causal e recíproca: segurança e desenvolvimento / interno e externo. Estes nexos têm sido também alimentados pela narrativa institucional das organizações multilaterais provedoras de segurança, nomeadamente a Organização das Nações Unidas e a União Europeia, que não hesitam em considerar que segurança conduz a mais desenvolvimento que, por sua vez, leva a mais segurança. Dito de outra forma:

“The development-security paradigm broadly implies that conflict ruptures development and that conflict is also the result of failed development” (Barrett, 2018).

Com a viragem do século, estenexo entre segurança e desenvolvimento é plenamente assumido pela União Europeia, desde logo na Estratégia Europeia em matéria de Segurança, ao reconhecer que «não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz nem segurança, e que sem desenvolvimento e erradicação da pobreza a paz não será duradoura (2003, p. 19).

Progressivamente, este nexosurge legitimado pela arquitetura de desenvolvimento e segurança europeia enquadrada no âmbito de uma “abordagem holística” ou *comprehensive approach* que tem presidido às cerca de 30 missões civis e operações militares conduzidas pela UE em matéria de gestão de crises desde 2003 em três continentes distintos.

Mais recentemente, em 2016, no documento *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte – Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*, é sugerido que a segurança humana (por quê) pode ser aprimorada para abordar a multicomplexidade dos desafios de hoje, sendo necessário evoluir de uma “abor-

dagem holística” (o quê) para uma “perspetiva integrada dos conflitos” (como) que inclui todas as dimensões e fases de um conflito, desde a prevenção à reconstrução. Claramente, este pressuposto conduz-nos à questão da resiliência estatal e societal como uma das principais prioridades estratégicas da UE, definindo-a como a capacidade de uma pessoa, um agregado familiar, uma comunidade, um país ou uma região para se preparar, enfrentar, se adaptar e recuperar rapidamente de situações de tensão ou de choque sem comprometer as perspetivas de desenvolvimento a longo prazo.

Na verdade, já em 2012, a Comissão Europeia apresentou uma Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada *A Abordagem da UE em Matéria de Resiliência: Aprender com as Crises de Segurança Alimentar* (COM(2012) 586 final). Posteriormente, por forma a dar expressão ao caminho a seguir para uma ação colaborativa em torno da construção da resiliência, apresentou um *Plano de Ação para a Resiliência nos Países Mais Sujeitos a Situações de Crise 2013-2020* (SWD(2013)0227), que visa integrar a ação humanitária, a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo e o envolvimento político contínuo. Não obstante estas iniciativas, bem assim a apresentação a 24 de maio de 2016 de uma Resolução do Parlamento Europeu sobre a *Resiliência como Prioridade Estratégica da Ação Externa da UE* (2017/2594 (RSP)), os nexos entre segurança e desenvolvimento parecem entrar em contradição quando olhamos para a União Europeia enquanto ator de gestão de crises internacionais, nomeadamente em termos de autoridade e legitimidade no Corno de África, no Sahel ou na região da África Ocidental onde a resiliência societal e a segurança humana estão ainda longe de se concretizar.

Associado ao nexo segurança-desenvolvimento, que pressupõe que quer os campos e desafios de desenvolvimento e segurança podem ser interconectados, quer que os problemas em ambos os campos nem sempre podem ser resolvidos de forma independente, outro conceito surge em campo: o da securitização. Para Buzan, Waever e De Wilde (1998, p. 25), pressupõe:

“(…) transforming subjects from regular political issues into matters of ‘security’: thus enabling extraordinary means to be used in the name of security”.

Para além disso, a securitização pode implicar que a pobreza e o subdesenvolvimento estrutural são percecionados como ameaças existenciais ou que o desenvolvimento está vinculado a outras questões, como conflito inter e intraestatal, falência do Estado ou crime organizado, que levam a mais insegurança. A securitização torna-se assim simultaneamente um processo (de apresentar um problema em termos de segurança) e um ato (discursivo), já que:

“Discursive conceptions of security (...) argued in favor of seeing security as a discourse through which identities and threats are constituted rather than as an objective, material conditions” (Buzan e Hansen, 2012, p. 243).

Mas qual é a extensão e a natureza dessa securitização quando a UE instrumentaliza uma perspectiva de segurança para definir e moldar as suas missões de gestão de crises? Brandão (2015, p. 3) sugere a este aspeto que

“o nexos entre a segurança interna e a segurança externa traduz um securitising move do ator europeu explicado pela convergência de oportunidade (redefinição da segurança, prioritarização das ameaças transnacionais num mundo globalizado, valorização do *soft power* no pós-Guerra Fria), capacidade (legal, orgânica e operacional no domínio da segurança, após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia) e (ambição de) presença. A abordagem holística, subjacente à lógica dos nexos, resulta de uma adequação co-constitutiva: apropriação de políticas e instrumentos de um ator multifuncional para fins securitários (segurança da UE e dos cidadãos europeus); securitização dos assuntos com vista à projeção das políticas e do ator”.

Se tivermos em conta o estudo de caso da Líbia – EUNAVFOR Sophia primeiro e mais recentemente a IRINI –, o discurso, os instrumentos, as ações e o quadro institucional, a análise pode sugerir uma securitização da política de desenvolvimento da UE e das suas relações com os países em desenvolvimento, especialmente em África.

Para além disso, Ganzle (2009, p. 11) alerta que, pela narrativa que intrinsecamente se interliga e mutuamente se reforça, há uma dinâmica de *trans-border* conceptual, já que os desafios e impactos são de tal modo holísticos que ultrapassam o enquadramento da segurança e defesa ou assuntos internos. Disso o autor faz prova quando cita a proposta para um regulamento do Conselho que estabelece um instrumento de estabilidade de 29 de setembro de 2004:

“major challenges to the establishment or preservation of the rule of law in third countries, including the fight against regional or trans-border challenges such as organised crime, trafficking and terrorism; (...) major technological threats with potential trans-border impact, including the promotion of nuclear safety and the fight against the proliferation of weapons of mass destruction” (2009, p. 60).

## Conclusão

Em setembro de 2020, a Comissão Europeia apresentava uma nova abordagem em matéria de migração na Europa sob a forma de pacto em matéria de migração e asilo.

Um ano depois, no Discurso do Estado da União de 2021, a Presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen reconheceu que “os progressos foram penosamente lentos” e instou o Parlamento Europeu e os Estados-membros a acelerarem a implementação de um sistema que considera humano, equilibrado e adaptável a todas as circunstâncias. A realidade é que, paralelamente ao *momentum* gerado pela crise no Afeganistão e ao receio do recrudescimento de movimentos migratórios, o número de passagens fronteiriças ilegais nas fronteiras externas da Europa nos primeiros oito meses de 2021 – antes da tomada de Cabul pelos talibans a 15 de agosto – atingiu mais de 103.630, mais 64% do que o total de há um ano, quando estavam em vigor várias restrições derivadas da pandemia COVID 19. Segundo os mesmos dados da Frontex, é a rota do Mediterrâneo central que continua a registar maior afluxo de irregularidade.

A fim de se ter uma ideia da contribuição da missão EUNAVFOR MED para a segurança euro-atlântica-mediterrânea, que fora entretanto rebatizada como Sophia, analisámos as repercussões da consolidação dos nexos securitários dentro das fronteiras internas e externas da UE por meio de uma abordagem política, militar e de segurança holística que busca abordar as causas profundas do conflito, pobreza, alterações climáticas e perseguição nos países de origem e de trânsito, e a integração nos Estados-membros de destino da UE. Para além disso, pretendeu-se explorar em que medida o sistema de gestão de crises da UE reforça o quadro da Política Comum de Segurança e Defesa da UE e a liderança europeia na conceção de iniciativas e operações fundamentais com um impacto relevante no espaço Euro-Atlântico e na Segurança mediterrânea. O papel da UE na gestão de crises no Mediterrâneo foi, de facto, a questão-chave abordada neste artigo, que utilizou indicadores de Segurança Humana para esse efeito.

A missão EUNAVFOR MED Sophia contemplou claramente a primazia dos direitos humanos, uma autoridade política legítima, uma abordagem de baixo para cima, um multilateralismo efetivo, uma abordagem regional integrada e uma direção estratégica clara e transparente. No entanto, como “uma andorinha não faz o verão”, uma missão ou operação *per se* não torna a UE um verdadeiro provedor de segurança humana, quando milhares de pessoas ainda estão presas no negócio do contrabando ou morrem na tentativa de chegar à UE ano após ano, crise após crise.

## Bibliografia

- Barrett, R., 2018. *The Development-Security Nexus: An Exploitative Past and Present*. [online] Disponível em: <<https://www.e-ir.info/pdf/74819>> [Acedido em: 20 Setembro 2021].
- Brady, H., 2014. *Mare Europaeum: tackling Mediterranean migration*. Brief issue 25. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Brandão, A. P., 2015. O Nexo Interno-Externo na Narrativa Securitária da União Europeia. *JANUS.NET – e-Journal of International Relations*, vol. 6, n.º 1, pp. 1-20.
- Buzan, B., e Hansen, L., 2012. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., e de Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carrera, S., Gros, D., e Guild, E., 2015 *What priorities for the new European agenda on migration?* CEPS Commentary. Centre for European Policy Studies.
- Clayton, J., e Holland, H., 2015. Over one million sea arrivals reach Europe in 2015. [online] Disponível em: <<https://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>> [Acedido em: 20 Setembro 2021].
- Collett, E., 2016. *The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal*. [online] Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>> [Acedido em 20 Setembro 2021].
- Eriksson, J., e Rhinard, Mark, 2009. The Internal-External Security nexus – Notes on an emerging research agenda. *Cooperation and conflict* 44(3), pp. 243-267.
- European Commission, 2016. *Global Strategy on EU Common Foreign and Security Policy (EUGS) – Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. Brussels.
- European Commission. 2015a. *European agenda on security*. COM (2015) 185 final. Brussels.
- European Commission, 2015b. *A European agenda on migration. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social committee and the committee of the regions*. Brussels, 13.5.2015 COM (2015) 240 final.
- European Council, 2003. *A secure Europe in a better world – the European Security Strategy*. Approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana.
- European Council, 2008. *Report on the implementation of the European Security Strategy – providing security in a changing world*. Approved by the European Council held in Brussels on 11 and 12 December 2008 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana.

- Frontex, 2021. *Migratory situation at EU's borders in August: Detections on the rise*. [online] Disponível em <<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/migratory-situation-at-eu-s-borders-in-august-detections-on-the-rise-INIG3B>> [Acedido em: 25 Novembro 2021].
- Gänzle, S., 2009. *Coping with the 'Security-Development Nexus': The European Community's Instrument for Stability – Rationale and Potential*. DIE Research Project 'European Policy for Global Development.
- Hakura, F., 2016. *The EU-Turkey refugee deal solves little*. [online] Disponível em: <<https://www.chathamhouse.org/publications/twt/eu-turkey-refugee-deal-solves-little>> [Acedido em: 20 Setembro 2021].
- Juncker, Jean-Claude, 2015. *State of the Union 2015*. [online] Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2015\\_pt](https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2015_pt)> [Acedido em: 25 Novembro 2021].
- Human Security Study Group (HSSG), 2007. *A European Way of Security – The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*. Madrid: European Council.
- Lutterbeck, D., 2007. Blurring the dividing line: the convergence of internal and external security in western Europe. *European Security*, 14(2), pp. 231-253.
- Parkes, R., e Pauwels, A., 2017. *The EU migration crisis Getting the numbers right*. Brief issue 9. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Parkes, R., 2016. *The internal-external nexus: Re-bordering Europe*. Brief issue 27. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Pastore, F., 2001. *Reconciling the Prince's two 'arms' – internal-external security policy coordination*. Occasional papers 30. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Study Group on Europe's Security Capabilities (SGESC), 2004. *A Human Security Doctrine for Europe - The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*. Barcelona: European Council.
- Tardy, T., 2017a. *Operation Sophia's world Changes and challenges*. Brief issue 32. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Tardy, T., 2017b. *The EU: from comprehensive vision to integrated action*. Brief issue 5. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Tardy, T., 2015. *Operation Sophia Tackling the refugee crisis with military means*. Brief Issue 30. European Union Institute for Security Studies (EUISS).



# Migrações na Fronteira Sul da União Europeia: o Dever de Assistência dos Estados Europeus

Susana Ferreira

*Doutorada em Relações Internacionais e Segurança Internacional pela Universidade Nova de Lisboa e pela Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Professora da Universidade Nebrija, Madrid, e Diretora do Mestrado em Gestão de Riscos em Conflitos. Investigadora do Grupo de Investigação em Segurança, Gestão de Riscos e Conflitos (SEGERICO), Investigadora Associada do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) da Universidade Nova de Lisboa e do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do Instituto Universitário Militar (IUM). As suas áreas de investigação são as Migrações, Segurança Internacional, Segurança Marítima, Gestão de Fronteiras, Mediterrâneo e União Europeia, sobre as quais tem várias publicações nacionais e internacionais.*

## Resumo

O Mediterrâneo converteu-se neste século XXI num espaço de exceção através da implementação de medidas dissuasórias às migrações irregulares, dentro do quadro normativo da União Europeia (UE). A gestão das migrações nesta fronteira meridional da Europa é um dos desafios mais significativos que a UE e os seus Estados-membros enfrentam na atualidade, onde a procura de um equilíbrio entre a garantia dos direitos humanos e a manutenção da segurança interna é essencial para assegurar a gestão destes fluxos migratórios. A questão que se impõe é sobre o dever de assistência aos migrantes, independentemente do seu estatuto, por parte dos Estados europeus, respeitando os acordos e normativas internacionais. Assim, é nosso propósito analisar os principais desafios à segurança humana colocados pela gestão das migrações na fronteira meridional da UE, para compreender as suas limitações ao nível da proteção dos indivíduos.

**Palavras-chave:** Gestão Migratória; União Europeia; Fronteira Sul; Mediterrâneo.

Artigo recebido: 06.10.2021

Aprovado: 07.11.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.160.05>

## Abstract

**Migrations at the Southern Border of the European Union: the Duty of Assistance of European States**

*In this 21st century, the Mediterranean has become a space of exception through the implementation of deterrence measures against irregular migration, within the normative framework of the European Union (EU). Managing migration on this southern border of Europe is one of the most significant challenges the EU and its Member States face today, where the search for a balance between guaranteeing human rights and maintaining internal security is critical to ensure the management of these migratory flows. The question that arises is regarding the duty of European states to assist migrants, regardless of their status, respecting international law and agreements. Thus, it is our purpose to analyze the main challenges to human security posed by the management of migration in the EU's southern border, in order to understand its limitations in terms of the protection of individuals.*

**Keywords:** migration management; European Union; southern border; Mediterranean.

## Introdução

A interceção de várias embarcações no Algarve com migrantes a bordo desde 2019 – apesar do número de migrantes ser reduzido e pouco significativo, as estimativas falam de menos de uma centena de migrantes em total –, reforça a importância geoestratégica de Portugal nas rotas migratórias, pela sua proximidade com as costas africanas, e suscita receios sobre a possibilidade de Portugal se tornar um destino preferencial para os migrantes irregulares na sequência do reforço dos controlos fronteiriços na costa espanhola. Estes eventos, cada vez menos isolados, põem em relevo a transcendência da fronteira marítima europeia na gestão das migrações internacionais.

A dimensão marítima está associada aos fluxos migratórios contemporâneos e cobra especial relevância no contexto europeu, com um grande número de Estados que fazem fronteira com o Mediterrâneo. O corredor migratório do Mediterrâneo apresenta um ecossistema marcado por desigualdades de desenvolvimento e assimetrias demográficas, onde confluem fatores de instabilidade interna e internacional. Isto traduz-se num sistema migratório complexo, onde coexistem movimentos em diferentes sentidos e que obedecem a distintas motivações (Ferreira e Rodrigues, 2020, pp. 118-121).

As dinâmicas migratórias variam e oscilam enquanto à sua direção, intensidade e composição ao longo do tempo, o que demonstra a fluidez e permeabilidade das rotas migratórias. Um Mediterrâneo em convulsão, com sucessivas tensões geopolíticas, traduziu-se numa crescente pressão migratória na fronteira sul da UE (União Europeia), questionando a eficácia dos mecanismos e políticas implementadas pela União, em particular ao nível da gestão das migrações e a sua capacidade de dar resposta a uma crise humanitária. Para além disso, a crescente pressão migratória nas fronteiras externas acentua os condicionalismos a que estão sujeitos os Estados-membros da linha da frente, assim como as crescentes dissensões entre os Estados-membros que procuram velar pelos seus interesses nacionais. Neste sentido, a estratégia europeia tem-se centrado numa dimensão de dissuasão e controlo que se traduziu numa securitização das políticas migratórias, com o objetivo de salvaguardar a segurança interna (Ferreira, 2019a).

A questão que se impõe é sobre o dever de assistência aos migrantes, independentemente do seu estatuto, por parte dos Estados europeus. Estes Estados são signatários de um conjunto de convenções internacionais que estabelecem um quadro normativo para assegurar a segurança humana dos migrantes, composto pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados,

o Direito Internacional Humanitário, assim como o Direito Penal Internacional<sup>1</sup>. Deste modo, é nosso propósito analisar os principais desafios à segurança humana colocados pela gestão das migrações na fronteira meridional da UE, para compreender as suas limitações ao nível da proteção dos indivíduos.

Sob a forma de um ensaio predominantemente descritivo, com base numa investigação exploratória, faremos, num primeiro momento, uma aproximação à vulnerabilidade dos migrantes desde a ótica da segurança humana, que oferece uma abordagem global ao ciclo migratório, centrada no indivíduo. De seguida, trataremos a mudança de paradigma nas políticas migratórias, passando de uma lógica de controlo a uma de gestão. Os dois últimos pontos centram-se na resposta europeia, partindo de uma análise das principais estratégias e mecanismos implementados na UE, com um grande enfoque na contenção dos fluxos e impermeabilização das fronteiras, para depois ver de que forma os mecanismos internacionais oferecem uma resposta centrada na dimensão da segurança humana. Por último, apresentam-se as principais conclusões do estudo, em que se sublinha a necessidade de uma abordagem que enfatize a interrelação entre direitos, liberdades e controlo.

### **Compreender a Vulnerabilidade dos Migrantes de uma Perspetiva da Segurança Humana**

A migração é um fenómeno complexo e multifacetado e um dos aspetos mais visíveis do nosso mundo globalizado. Os migrantes representam a face humana da globalização, no entanto, em muitos casos, a globalização também enfatiza os contextos ou situações cada vez mais precários em que se encontram os próprios migrantes, resultado do aumento das desigualdades em termos de estruturas económicas, contextos sociais ou inclusivamente devido à falta de coesão ou de estabilidade política. Portanto, uma aproximação desde a segurança humana às migrações promove a análise dos diferentes níveis de vulnerabilidade e a criação de condições para garantir um projeto migratório seguro, preservando os direitos humanos dos migrantes em todas as etapas do processo.

---

1 Entre os principais compromissos internacionais nestas áreas cabe destacar a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* (de 1951) e o *Protocolo Adicional de 1967*, o *Protocolo contra o Crime Organizado Transnacional, Relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea* e o *Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças*, que complementam a *Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional*.

O enfoque da segurança humana centra-se no indivíduo e nos danos que este pode sofrer. O relatório do PNUD de 1994 distingue entre dois elementos complementares da segurança humana: “liberdade do medo” (*freedom from fear*), que abrange ameaças de guerra, conflito e violência patrocinada pelo Estado; e, a “liberdade de necessidade” (*freedom from want*), relacionada com as doenças, dificuldades económicas, pobreza e outros (UNDP, 1994, p. 24). Portanto, a segurança humana tem como base a salvaguarda dos direitos humanos, centrando-se na criação e/ou manutenção de um ambiente seguro e satisfatório para o desenvolvimento dos indivíduos.

Uma perspetiva de segurança humana das migrações internacionais envolve o estudo dos fatores de impulso das migrações – sociais, políticos e económicos –, juntamente com “(...) uma análise das condições dos migrantes nas suas novas áreas de assentamento” (Mawadza, 2008, p. 1). Nas últimas décadas, a articulação entre migração e segurança tem-se materializado como uma reação às ameaças modernas, onde se amplia o objeto de segurança, pelo que o Estado já não é o único foco de insegurança, mas também o são as sociedades e os indivíduos. De todas as formas, continua a ser responsabilidade dos Estados a proteção de todos os indivíduos que vivem sob a sua jurisdição, pelo que estes são responsáveis por protegê-los de violações dos seus direitos, da sua dignidade e da sua segurança pessoais (Ferreira, 2019a, pp. 34-35). Portanto, conforme argumentado por Atak et al. (2018, p. 19), “a vulnerabilidade dos migrantes é em grande parte construída ou induzida por políticas e práticas estatais”.

Apesar de tudo, a abordagem mais comum às migrações, embora controversa, tem sido enquadrá-la dentro de uma lógica de securitização, com base nas abordagens dos governos para lidar com este fenómeno. Esta aproximação deriva de uma conceptualização dos fluxos migratórios, relacionando-os com ameaças à segurança externa e interna do Estado, que se traduz numa maior ênfase na dimensão da dissuasão através do reforço dos sistemas de vigilância das fronteiras (Ferreira, 2022). Nesse sentido, um conjunto significativo de académicos dentro dos estudos de securitização tem-se concentrado no fenómeno migratório, em particular no seu carácter marítimo, através das lentes da securitização (Huysmans, 2000; Bourbeau, 2011; Gerard, 2014). Esses referenciais teóricos concentraram-se principalmente na ‘incontrolabilidade’ desses movimentos e nas suas possíveis conexões com atividades criminosas, o que se traduziu na adoção de medidas urgentes de dissuasão para controlar os fluxos migratórios, em particular por parte da UE e dos seus Estados-membros, dos Estados Unidos América ou até do governo australiano.

Apesar da proliferação de trabalhos académicos sobre a securitização das migrações que vimos com a ‘crise dos refugiados’ de 2015, os discursos polarizados sobre as migrações irregulares muitas vezes limitam a adoção de uma abordagem equilibrada e crítica. Assim, para avançar no estudo das migrações internacionais e na

sua gestão, é necessário ter em conta a crescente complexidade deste fenómeno, com a intersecção dos perfis migratórios dentro das rotas e a natureza complexa desses fluxos (Ferreira, 2022).

Nos discursos mais recentes o indivíduo passa a ser objeto de segurança e ocupa um lugar central na análise (Azad, 2008; Ralby, 2016; Moreno-Lax e Papastavridis, 2017; McAuliffe e Mence, 2017). Desta forma, a dimensão da segurança humana privilegia a segurança dos indivíduos baseada no entendimento de que as pessoas têm necessidades diferentes das dos Estados.

Todas as pessoas têm direito à salvaguarda dos seus direitos fundamentais, consagrados nas convenções internacionais, independentemente do seu estatuto ou condição de regularidade. Assim, a segurança humana dos migrantes encontra-se em risco quando se lhes priva dos seus direitos fundamentais e não se consegue garantir o seu direito à vida, pondo em causa não só este direito humano central, mas também o direito ao asilo consagrado no Artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desta forma, os migrantes são titulares de um conjunto de direitos fundamentais, os quais foram consagrados em vários instrumentos internacionais – de alcance universal, ou regional – e ratificados pela maioria dos Estados. Apesar disso, os migrantes continuam a ser vítimas de abusos e explorações, discriminação e outras violações dos direitos humanos, principalmente devido à ausência de mecanismos eficazes que garantam a implementação dos instrumentos internacionais (Ferreira, 2021).

No âmbito do direito internacional, o conceito de ‘proteção’ concerne “todas as atividades destinadas a obter o pleno respeito pelos direitos do indivíduo de acordo com a letra e o espírito dos instrumentos jurídicos relevantes (ou seja, Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Refugiados)”. Assim, a ‘proteção’ é concebida como um conceito abrangente em termos de quadro jurídico e ação estratégica (IASC, 1999). Dada a natureza mista e cada vez mais complexa dos fluxos migratórios, o regime migratório transnacional oferece uma abordagem mais global da ‘proteção’ devida aos migrantes, integrando diferentes áreas do direito internacional, que incluem o direito internacional do mar, o direito penal internacional e o direito internacional do trabalho, que se sumam às três dimensões previamente identificadas – Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados (Ferreira, 2021).

Neste sentido, uma abordagem das migrações centrada na segurança humana oferece uma análise interseccional que permite avançar no desenvolvimento de estratégias e políticas transversais, que permitam melhorar as estruturas de gestão migratória (Des Gasper e Sinatti, 2016). Ao permitir uma abordagem holística do indivíduo, consideram-se os direitos humanos assim como as idiosincrasias de cada caso.

## Do Controle Migratório à Gestão Migratória

Nas últimas décadas, intensificou-se o debate político sobre as migrações internacionais. No entanto, o nível de cooperação global institucionalizada nestas questões ainda é relativamente baixo e a pandemia afetou de forma significativa os pequenos avanços que se tinham alcançado até esse momento.

Dada a natureza transnacional deste fenômeno, que envolve países de origem, trânsito e destino, as migrações internacionais são um fenômeno interestatal complexo, pelo que a ação unilateral dos Estados não é suficiente para 'administrar' e regular este fenômeno. Assim, surgiu a 'governança global' das migrações internacionais, que inclui uma variedade complexa de atores e níveis de ação, que com frequência se sobrepõem. Esta abordagem centrada na 'governança global' visa responder aos novos desafios globais através de procedimentos de gestão coletiva, aplicando um conjunto de regras, práticas e mecanismos comuns (García Pérez, 2015, p. 17).

Nesse sentido, os Estados só recentemente reconheceram que não podem abordar essas questões individualmente, ao mesmo tempo que o debate acadêmico se centrou num primeiro momento na criação de novas formas de colaboração e coordenação ao nível internacional (Betts, 2016; Ghosh, 1995, 2000; Overbeek, 2000; Straubhaar, 2000).

O novo discurso sobre a gestão das migrações parece ir além da lógica do controle, que tem estado na base das políticas públicas de imigração. Como Geiger e Pécoud (2010, p. 15) apontam, pretende-se "(...) ir além das estreitas políticas orientadas para a segurança de controle de fronteiras para prever e promover políticas proativas que organizam (ao invés de restringir) a mobilidade das pessoas". Nesse sentido, a gestão das migrações parece apontar para uma abordagem mais liberal, mais suave e realista dos fluxos migratórios, preocupada com garantir as necessidades e benefícios tanto para as áreas de origem quanto de destino (Kalm, 2010, p. 22).

No entanto, isso não significa que as migrações não precisem de ser reguladas, nem que deve haver total liberdade de movimento, o que seria uma versão bastante extrema da liberalização; pelo contrário, essas migrações devem ser guiadas e 'controladas', com o objetivo de orientá-las e não simplesmente de interrompê-las (Geiger e Pécoud 2010, p. 16; Kalm, 2010, p. 36). Desta forma, dentro da gestão migratória, as estratégias de 'controle' procuram ir além das medidas de segurança adotadas para impedir as migrações irregulares, que têm como base uma perspectiva de 'lei e ordem' (Geiger e Pécoud, 2010, pp. 17-18). Assim, como destacam Geiger e Pécoud (2010, p. 15), a gestão das migrações "aponta para as complexas interações entre gestão, liberdade e controle".

Dada a complexidade e imprevisibilidade destes fluxos, a governança global das migrações é cada vez mais necessária, mas também cada vez mais difícil de realizar. Assim, a governança migratória considera as diferentes dimensões das migra-

ções, nomeadamente o carácter misto dos fluxos, ao mesmo tempo que o relaciona com diferentes questões, como migrações, segurança e desenvolvimento. Embora as medidas de controle de fronteira possam transmitir o medo de governar ‘demais’ (Kalm, 2010, p. 37), as estratégias de gestão das migrações devem incluir uma mistura de incentivos e controlo, a fim de lidar com a constante mudança de configuração e intensidade dos movimentos migratórios. Assim, procura-se equilibrar o controlo com medidas complementares e pró-ativas para abordar as causas das migrações (Ghosh, 2000, p. 14).

Ao falar sobre a gestão da migração, devemos considerar os conceitos de ‘integração’ e ‘transregionalismo’. O primeiro conceito destaca a existência de uma governança explícita limitada nessa área, embora seja regulada por instituições que foram criadas com outra finalidade. Nesse sentido, há uma estrutura pré-existente, surgida após a Segunda Guerra Mundial, em torno da qual se dá o debate sobre as migrações internacionais (Betts, 2016, pp. 13-14). Além disso, de acordo com Betts (2016, p. 17), o transregionalismo é “[o] aspecto mais importante da governança da migração global emergente”. O autor afirma que a governança transregional é o meio pelo qual os países de destino controlam as migrações de e entre as áreas de origem e de trânsito, por meio de um complexo conjunto de mecanismos bilaterais, regionais e inter-regionais. Nesse sentido, “a governança transregional pode ser definida como conjuntos de instituições formais e informais que permeiam e conectam diferentes regiões geográficas, constituindo ou restringindo o comportamento de atores estatais e não estatais em um determinado campo de política” (Betts, 2016, p. 17). Assim, a governança global das migrações ocorre em diferentes níveis: regional, inter-regional, bilateral e até unilateral, e inclusivamente se dá na sua própria interação. Além disso, a governança transregional recorre a diferentes mecanismos de influência: “persuasão, que se relaciona com a mudança de crenças de outro ator; negociações, com o objetivo de induzir ou coagir outro ator por meio do uso de ‘cenouras e varas’; e emulação, que se relaciona com o estabelecimento de um modelo desejável a ser seguido” (Betts, 2016, pp. 29-30). Como veremos durante a nossa análise, todos estes mecanismos estão incorporados no modelo de governança das migrações da UE no Mediterrâneo.

No entanto, a investigação no âmbito da gestão das migrações ainda é escassa e concentra-se principalmente no desenvolvimento de uma estrutura para a governança migratória e as suas principais diretrizes.

A gestão migratória apresenta um esquema intrincado que envolve a interação de diferentes dimensões, níveis e atores. Dada a complexidade do ciclo migratório, este envolve diferentes conjuntos de ações a nível local, nacional e internacional (Ferreira, 2019a, p. 21). Assim, devido à complexidade do fenómeno migratório, até recentemente, os Estados têm evitado debater a gestão das migrações internacionais em fóruns globais.

Os passos mais significativos foram dados com a adoção da Declaração de Nova Iorque para Migrantes e Refugiados em 2016, onde os Estados-membros da ONU (Nações Unidas) reconheceram que os migrantes podem encontrar situações de vulnerabilidade ao longo das diferentes etapas de seu processo migratório: “(...) durante sua jornada, ao chegar a seu destino, ou enquanto constroem uma vida para si em um novo país” (UNHCR, 2017, p. 1). Desta forma, a noção de vulnerabilidade impulsiona o debate político atual sobre modelos avançados de governança das migrações.

O Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares, conhecido como Pacto Global das Migrações – que se iniciou com a referida Declaração de Nova Iorque –, dá um passo à frente na governança das migrações, como o primeiro acordo global que abrange todas as dimensões das migrações internacionais – incluídas as migrações irregulares – através de uma abordagem abrangente. O Pacto visa reduzir as ameaças e vulnerabilidades que os migrantes enfrentam ao longo das várias fases do seu processo migratório (IOM, 2021). Esta estrutura que não é juridicamente vinculativa, baseia-se em princípios orientadores firmes – entendimento comum, responsabilidades compartilhadas e unidade de propósito –, define um conjunto de objetivos e compromissos para orientar a ação cooperativa.

O acordo sustenta a prevalência dos direitos humanos no centro das políticas de imigração, indo além de uma abordagem centrada no controlo estrito. Assim, favorece uma compreensão abrangente da vulnerabilidade que aborda as condições e restrições individuais, juntamente com as responsabilidades dos Estados de respeitar e proteger os migrantes (Ferreira e Rodrigues, 2020).

No cerne de uma abordagem baseada nos direitos humanos para a governança das migrações está o reconhecimento da vulnerabilidade dos migrantes. Mais ainda, desde esta perspetiva podemos centrar-nos na dignidade humana que está em cheque com a securitização das políticas migratórias. Nesse sentido, a criação de um regime específico, baseado no direito internacional dos direitos humanos e no direito internacional dos refugiados, visa fortalecer a proteção das diferentes categorias de migrantes. A adoção de uma lógica baseada nos direitos humanos no contexto das migrações leva a resultados mais inclusivos. Para isso, é necessário monitorizar a sua implementação e responsabilizar os *stakeholders*, de modo a garantir a salvaguarda dos direitos e liberdades consagrados nos tratados internacionais.

### **A Governança da Fronteira Sul Europeia: Impermeabilizar e Conter**

No contexto europeu, a gestão das migrações no Mediterrâneo é concebida num quadro abrangente, que envolve não só políticas de gestão de fronteiras, asilo e imigração, mas também uma dimensão externa que engloba as relações da UE com

os países do Sul do Mediterrâneo. Portanto, devemos ter em consideração todas essas diferentes dimensões ao avaliar a sua implementação.

O desenvolvimento de uma ‘abordagem global das migrações’ priorizou a melhoria da gestão das fronteiras, prestando especial atenção às migrações irregulares com origem em África. Conforme apontado por Carrera (2007, p. 2):

(...) a estratégia que a UE parece estar a seguir consiste num reforço da lógica de segurança nas fronteiras territoriais externas comuns da UE – através do desenvolvimento de um nexu discursivo entre uma abordagem integrada das fronteiras (IBM) – e uma abordagem global das migrações.

Assim, as fronteiras marítimas meridionais da UE são de importância estratégica na gestão das fronteiras, uma vez que o Mar Mediterrâneo e os seus países costeiros meridionais são frequentemente concebidos como uma fonte de ameaças.

No quadro da União Europeia, a abolição das fronteiras internas coloca uma maior ênfase no controlo e salvaguarda das externas. Como pode a UE equilibrar a fortificação com a necessidade de suavizar os controlos nas fronteiras internas? E como equilibrar a necessidade de mobilidade com a necessidade de controlo? Ambas questões surgem quando se analisa a evolução da abordagem da União à gestão das migrações no Mediterrâneo.

A crescente pressão migratória enfrentada pelos Estados-membros do Sul na primeira década do século XXI, levou à adoção da comunicação de 2006 da Comissão sobre o Reforço da Gestão das Fronteiras Marítimas do Sul da UE (European Commission, 2006). Nesta comunicação, a Comissão propõe um conjunto de medidas para combater as migrações irregulares na costa sul da Europa e avalia a necessidade de reforçar o diálogo e a cooperação com os países terceiros.

A UE tem reforçado progressivamente a vigilância e o controlo na sua fronteira mediterrânica. Conforme identificado por Carrera (2007, p. 6), o controlo da fronteira marítima meridional tem duas dimensões: 1) medidas operacionais e o reforço do controlo e vigilância marítima para fazer face à migração irregular; e 2) uma dimensão externa que se concentra na cooperação com os países vizinhos. Neste sentido, a gestão das fronteiras da UE no Mediterrâneo está intimamente ligada às migrações, especialmente na sua vertente de irregularidade.

As preocupações com a segurança das fronteiras externas e internas da UE conduziram ao estabelecimento de parcerias com os seus vizinhos mediterrânicos, incluindo-os no controlo das fronteiras marítimas – e também das fronteiras terrestres, como nos casos de Ceuta e Melilha. Assim, conforme destacado por Wolff (2008, p. 261), “a cooperação com terceiros países tornou-se um dos componentes-chave da gestão fronteiriça”.

Por meio da cooperação com terceiros países, a “gestão da fronteira expande-se para o território marítimo de países terceiros em África” (Carrera, 2007, p. 25). Neste sentido, a UE assinou um conjunto de acordos com os seus parceiros africanos, centrados em questões de gestão migratória e controlo de fronteiras. A conclusão de acordos euro-mediterrânicos de associação com os parceiros do sul do Mediterrâneo proporciona uma estrutura adequada para o diálogo político Norte-Sul, definindo simultaneamente as condições para a cooperação. Neste contexto, a UE convida os seus parceiros a conceberem a sua legislação seguindo o exemplo europeu. Contudo, a cooperação bem-sucedida com países terceiros ocorre principalmente a nível bilateral, como é ilustrativo o caso da cooperação entre a Espanha e Marrocos – sempre pautada por momentos de tensão como os vividos durante este ano de 2021<sup>2</sup>.

No entanto, ao mesmo tempo, a gestão das fronteiras tornou-se parte da estratégia de negociação dos parceiros mediterrânicos nas suas relações com a UE. Países como Marrocos utilizam a gestão das fronteiras para influenciar a política migratória da União e exercer pressão sobre a negociação de outras políticas, do seu próprio interesse, com os parceiros europeus. Como salientou Wolff (2008, p. 263), “esses países tiram proveito da incapacidade da UE de administrar as suas fronteiras por conta própria, explorando as suas preocupações de segurança”.

Para além dos acordos bilaterais, existem outros projetos de vigilância multilateral, como o *Seahorse Mediterranean* e o *Seahorse Atlantic*. Estes programas de vigilância marítima visam coibir as migrações irregulares e são desenvolvidos em colaboração com países como Espanha, Itália, França, Portugal, Chipre, Grécia, Líbia, Argélia, Tunísia, Egito e Marrocos. O objetivo desses projetos é estabelecer uma rede de comunicação por satélite entre os países envolvidos, a fim de diminuir a pressão migratória da África para a Europa (Ferreira, 2019a).

Desta forma, a UE capacitou os seus vizinhos com as ferramentas tecnológicas necessárias para o controlo e vigilância das fronteiras. No entanto, o crescente desenvolvimento de tecnologias de vigilância e fronteira nos países do Sul do Mediterrâneo pode ser considerado problemático, uma vez que existem países onde as normas de proteção de dados pessoais são questionáveis. No entanto, esses países têm vindo a adaptar as suas legislações para se aproximarem dos cânones da UE – por exemplo, Marrocos e a Argélia atualizaram a sua legislação de imigração na última década. Essas reformas visam aumentar a convergência da legislação entre as duas margens. Ainda assim, este é um desafio em países como a Líbia, onde não existe um Estado de Direito, nem as autoridades com competência para a sua aplicação (Ferreira, 2019a).

---

2 Veja-se neste sentido Ferreira (2021b).

Contudo, como apontado por Carrera (2007, p. 27), este processo de externalização da fronteira, que supõe mover a fronteira ou o processo de fronteira para fora da UE, apresenta dois dilemas. Por outro lado, numa ação preventiva, o migrante é imediatamente qualificado como ‘imigrante irregular’ ainda antes de cruzar a fronteira. Isso ignora que alguns migrantes podem ser requerentes de asilo ou refugiados, colocando em causa o respeito pelo direito internacional aplicável nestes casos concretos. Por outro lado, a vigilância pré-fronteiriça impede a aplicação da proteção europeia proporcionada pela própria fronteira, uma vez que os países que exercem o controlo não são abrangidos pelo Código das Fronteiras Schengen nem pela legislação da UE. Por conseguinte, esta dimensão externa da vigilância pré-fronteiriça, através da transferência de responsabilidades a Estados terceiros, não só põe em causa as garantias dos direitos humanos e direitos dos refugiados, nomeadamente os princípios da Convenção de Genebra relativa ao estatuto do Refugiado, mas também deixa a gestão das fronteiras num limbo jurídico, uma vez que já não se enquadra no quadro jurídico da União no domínio destas fronteiras. Esta tendência de externalização das fronteiras leva-nos a questionar de que forma podemos salvaguardar os direitos humanos dos migrantes e o seu direito de solicitar proteção internacional? Além disso, muitas das medidas adotadas pela UE e pelos seus Estados-membros para gerir a crise migratória, em particular os acordos de controlo e gestão das fronteiras com países terceiros, levantam uma série de questões jurídicas que requerem alguma reflexão.

O desenvolvimento de missões de gestão de fronteiras no mar pelos Estados-membros, ou no âmbito da Frontex – frequentemente em cooperação com países de trânsito –, levanta questões sobre a legalidade da interceção de imigrantes em águas internacionais e o seu regresso forçado (quando ocorre). No entanto, é certo que essas missões dão uma resposta de curto prazo às tragédias humanas no Mediterrâneo e contribuem para resolver a situação. De qualquer forma estas missões têm assumido um carácter de busca e salvamento (SAR, nas suas siglas em inglês) respondendo a dois princípios básicos do direito internacional: a assistência a pessoas em perigo no mar e o princípio de não expulsão (*non-refoulement*).

Este último, o princípio de *non-refoulement*, está consagrado na Convenção de Genebra que regula o estatuto do refugiado e determina que se deve proteger os requerentes de asilo da expulsão ou repulsão direta ou indireta, para um território onde a sua vida ou liberdade se encontrem ameaçadas (Nações Unidas, 1951). Nesse sentido, os Estados responsáveis pela operação têm o dever de assistir os migrantes, identificar possíveis casos de proteção internacional e preparar o processo de retorno, garantindo que esses indivíduos recebam tratamento humano no retorno aos seus países de origem ou trânsito, com base no princípio de *non-refoulement* (Ferreira, 2019a).

A primeira operação da Frontex no Mediterrâneo foi lançada em 2006 e, desde então, novas operações foram implantadas, melhorando as suas próprias capacidades e com objetivos diferentes, dependendo das pressões sentidas no momento. Em 2014, o ENP *Triton* foi implantado para substituir a missão italiana *Mare Nostrum*, uma grande operação SAR, que chegava ao seu fim. A operação conjunta *Triton* fundiu as operações *Hermes* e *Aeneas*, que desde 2007 e 2011 (correspondentemente) prestaram assistência à Itália, concentrando-se nos fluxos migratórios irregulares no Mediterrâneo Central. A operação visava apoiar os esforços italianos no Mediterrâneo Central, a fim de controlar os fluxos migratórios irregulares nas fronteiras marítimas externas. No entanto, ao contrário da missão *Mare Nostrum*, a *Triton* não tinha um caráter SAR *per se*. Como a Comissão Europeia destaca “[a] embora a Frontex não seja um organismo de busca e salvamento nem assuma as funções de um centro de coordenação de salvamento, ajuda os Estados-membros a cumprirem a sua obrigação ao abrigo do direito marítimo internacional de prestar assistência a pessoas em perigo” (European Commission, 2014). No entanto, este caráter um tanto híbrido da missão foi muito criticado, pois não evitou a perda de vidas humanas no mar, culminando com a morte de mais de 700 pessoas em 19 de abril de 2015 (Ferreira, 2019a).

Na sequência das tragédias humanitárias no Mediterrâneo no primeiro semestre de 2015, a Comissão Europeia adotou, como ação imediata de curto prazo para fazer face à crise, uma missão militar contra os traficantes de pessoas na Líbia – EUNAVFOR MED, Operação *Sophia*, agora substituída pela Operação *Irini*, que opera na rota do Mediterrâneo Central. Por meio da identificação de redes de contrabandistas e patrulhamento de águas internacionais, a missão teve como objetivo a busca e apreensão de navios suspeitos no mar e, somente com o apoio das Nações Unidas, nas águas territoriais da Líbia (Ferreira, 2019a).

Estas missões têm sido criticadas pelos possíveis danos colaterais que causam. A destruição destas embarcações elimina a única oportunidade que alguns migrantes têm de chegar à Europa, porque, embora seja uma rota perigosa, ainda existe alguma possibilidade de sucesso. Assim, a costa sul do Mediterrâneo torna-se um beco sem saída, onde o aumento da instabilidade pode ser uma armadilha, que põe em perigo a integridade física e a segurança pessoal dos migrantes. No entanto, a questão principal surge quando argumentamos que o objetivo central da EUNAVFOR MED é criar outro nível de gestão das fronteiras para aumentar as capacidades de que a UE dispõe para manter as ameaças fora da União. Isso faz parte de um padrão geral de escalada no fortalecimento dos controles de fronteira e da segurança na UE (Ferreira, 2019a).

Assim, o eixo central da gestão das migrações no Mediterrâneo é a cooperação com países terceiros, na qual podemos incluir os países de origem e de trânsito e que pode ser multilateral e/ou bilateral – por exemplo, UE-Turquia ou Espanha-Marro-

cos. Esta cooperação é essencial para desenvolver análises de risco para reunir informações sobre as rotas e redes criminosas, o que também irá facilitar a criação de perfis de países e indivíduos para a política de vistos e asilo. Resumindo, a gestão das migrações na região do Mediterrâneo resulta num emaranhado complexo e só através de uma abordagem verdadeiramente abrangente é que a UE pode avaliar todas estas diferentes dimensões para garantir a segurança humana dos migrantes.

### **O Paradigma da Gestão Migratória: Desafios à Segurança Humana**

O modelo europeu de gestão migratória caracteriza-se pelo seu caráter reativo e restritivo. Reativo no sentido em que os avanços mais significativos são resultado de momentos de crise e respostas de curto e médio-prazo; e restritivo, porque predomina uma lógica de controlo. As preocupações com a segurança interna traduziram-se numa crescente securitização das políticas migratórias, em que os fluxos migratórios e consequente pressão migratória são percebidos como uma ameaça à estabilidade europeia.

A externalização da fronteira através da implementação de processos de ‘controlo’ remoto em cooperação com os países de origem e de trânsito, tornou-se numa das dimensões centrais da gestão migratória. Implementaram-se vários mecanismos fora das fronteiras europeias que impedem os migrantes de aceder à jurisdição europeia. Assim, os países de trânsito e de origem, como Marrocos, converteram-se em Estados tampão para aqueles migrantes que não conseguem alcançar o território de um Estado-membro da UE. Ao ‘deslocar’ o problema, estes países terceiros convertem-se nos guardiães das fronteiras da UE e são responsáveis por deter as migrações para a UE. Neste sentido, através da assinatura de acordos bilaterais – por exemplo entre Espanha e Marrocos – ou comunitários – como o acordo com a Turquia –, a UE e os seus Estados-membros delegam e dão a países terceiros as competências para gerir as suas próprias fronteiras, ao mesmo tempo que os encoraja com incentivos económicos (Ferreira, 2019a).

No entanto, esses acordos têm um custo, principalmente no que diz respeito à salvaguarda dos direitos dos migrantes. Por um lado, estamos a falar de cooperação com regimes não democráticos, conhecidos por violarem direitos humanos básicos – como no caso da Turquia, Líbia ou Marrocos. Contudo, dada a incapacidade da UE e dos Estados-membros para lidar com estas ameaças de forma autónoma, tal colaboração é considerada como um mal menor. Por outro lado, através da delegação de competências a países terceiros, a UE criou ‘Estados-tampão’, procurando evitar que os migrantes tenham a possibilidade de chegar ao território europeu. Além disso, a deslocação do problema para um país vizinho não resolve o problema em si. Na verdade, pode até piorar.

Apesar desta externalização da fronteira, também houve um movimento para dentro, através da adoção de instrumentos de controle interno, como são os processos extraordinários de regularização ou a aplicação de detenções e deportações. Em suma, as estratégias de gestão das migrações englobam elementos internos e externos, que passam pelo fortalecimento dos controles nas fronteiras externas e a ampliação dos controles internos.

Dado o caráter transnacional dos fluxos migratórios e a grande variedade de pessoas em trânsito, um grupo mais amplo de pessoas – tanto em termos numéricos como enquanto a grupos específicos – precisa de proteção e assistência especiais. Ante a complexidade das dinâmicas migratórias, a questão da proteção e garantia de direitos requer a adoção de uma abordagem multinível e o envolvimento de numerosos atores, a par de uma maior cooperação internacional.

O quadro jurídico internacional oferece uma estrutura para proteger e defender os direitos dos migrantes. Ainda assim, continua a haver lacunas na proteção dos migrantes, especialmente aqueles em situações vulneráveis. Nesse sentido, a gestão das migrações deve estar pautada pelos direitos humanos e pela proteção dos princípios jurídicos internacionais, prestando especial atenção à vulnerabilidade dos migrantes causada por circunstâncias diversas e distintas.

As políticas e estratégias de gestão das migrações centram-se na proteção dos direitos humanos dos migrantes, ao mesmo tempo em que reforçam a soberania do Estado, protegendo a segurança nacional e garantindo a ordem pública. No entanto, até muito recentemente, a lógica de controle dominava as políticas de migração – e ainda o faz em muitos casos, com os Estados a procurarem reduzir a emigração de países de baixa renda e privilegiando determinados tipos de migração –, envolvendo instrumentos jurídicos que sancionam a violação de regras por parte dos migrantes, detendo-os e deportando-os. No entanto, de acordo com o direito internacional, a detenção no contexto da migração deve ser sempre usada como último recurso, quando nenhuma outra alternativa se aplica (Ferreira, 2021).

A adoção e implementação do Pacto Global das Migrações apresenta-se como uma oportunidade para responder às chamadas ‘crises migratórias’ e promover uma gestão segura e ordenada dos fluxos. Apesar do documento não ser juridicamente vinculativo, tratando-se de *soft law* para regular as migrações internacionais, não deixa de ter impacto nas ações dos Estados aos quais ele se aplica. O pacto tem um grande potencial porque cria entendimentos e interpretações específicas a partir do direito internacional existente, ao mesmo tempo que garante as responsabilidades dos Estados de respeitar e proteger os migrantes.

## Conclusões

Nas últimas décadas, os regimes de fronteira foram-se adaptando para incorporar novas estratégias de controlo migratório. Desta forma, a gestão das fronteiras tornou-se uma dimensão central na regulação dos fluxos migratórios na área do Mediterrâneo. O principal desafio que se coloca é encontrar o equilíbrio entre a manutenção da segurança humana, ao mesmo tempo que se garante a segurança humana dos migrantes, sublinhando o dever de assistência e proteção por parte dos Estados europeus.

Os fluxos migratórios irregulares na fronteira meridional representam um enorme desafio para a UE, especialmente para os Estados mediterrânicos. No entanto, a abordagem da UE à gestão destes fluxos tem sido principalmente reativa e de carácter restritivo, com um foco pronunciado na gestão das fronteiras, enfatizando a dimensão da dissuasão.

A UE permanece dividida na busca de uma solução comum para a gestão migratória. A falha na divisão de responsabilidades significa que alguns países destinatários sofrem uma maior pressão que outros. Assim, as noções de responsabilidade e solidariedade são fundamentais para o desenvolvimento de uma política de imigração e asilo coerentes. No entanto, a UE tem-se debatido por encontrar um equilíbrio na partilha de responsabilidades entre os Estados-membros na gestão destas matérias.

A solidariedade europeia tem estado marcada pelas preferências contraditórias dos seus Estados-membros. Assim, a gestão das migrações, particularmente no que concerne à sua dimensão fronteiriça, enfrenta lutas constantes entre os interesses nacionais de cada Estado. Neste sentido, os Estados-membros do Sul e Este da UE, que se vêm confrontados com crescentes fluxos irregulares, insistem nos conceitos de *burden-sharing* e de solidariedade ao abordar a gestão das migrações. Por sua vez, os países de destino mostram-se relutantes em proporcionar recursos financeiros ou aceitar um número mais elevado de migrantes. Estas divergências significativas entre os Estados da UE ao nível das estratégias adotadas traduzem-se diretamente no desenvolvimento das respetivas políticas de imigração e de asilo. Deste modo, são notáveis as tensões entre os países de chegada e trânsito e os países de acolhimento, com acusações constantes entre os parceiros europeus de falta de compreensão e solidariedade entre si.

Esta falta de solidariedade desafia o dever e responsabilidade dos Estados de assistência aos migrantes, principalmente aqueles que se encontram em situações de maior vulnerabilidade ou de insegurança humana. Neste sentido, a grande maioria dos Estados-membros da UE (com exceções como a Hungria) são signatários do Pacto Global e têm a obrigação política de implementar este acordo de modo a

assegurar uma migração segura e ordenada que tem na base a salvaguarda dos direitos humanos.

A adoção de um novo pacto migratório na UE, em setembro de 2020, que não tem progredido devido à pandemia, reconhece as falhas do atual modelo e apresenta-se como um compromisso no sentido de garantir os direitos humanos e assegurar condições dignas aos migrantes, através da adoção de novos mecanismos de cooperação. No entanto, muitas são já as críticas – por parte principalmente das organizações da sociedade civil – que apontam a uma oportunidade perdida pela UE, já que o foco continua a estar na manutenção da segurança das fronteiras externas. Entendemos que as estratégias de gestão migratória devem ir além de uma abordagem de segurança para impedir as migrações e enfatizar a inter-relação entre direitos, liberdades e controle. Neste sentido, o aprofundamento do pacto europeu sobre migração e asilo deve contemplar uma maior ênfase num quadro de proteção com normas europeias que eleve o modelo de gestão migratória vigente e promova o dever de assistência dos Estados europeus.

## Referências

- Atak, I., Nakache, D., Guild, E., e Crépeau, F., 2018. Migrants in vulnerable situations and the Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration. *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper* No. 237/2018.
- Azad, A. K., 2008. The Marine Dimension of Human Security: Implications for Bangladesh. *BISS Journal*, 29(1), pp. 1-40.
- Betts, A., 2016. The Global Governance of Migration and the Role of Trans-Regionalism. In *The Politics of Global Migration* (pp. 7-42). In R. Kunz, S. Lavenex e M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership*. Nova Iorque: Routledge.
- Bourbeau, P., 2011. *The securitization of migration: A study of movement and order*. Routledge.
- Carrera, S., 2007. The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. *CEPS Working Documents*, 261(March).
- European Commission, 2006. Communication from the Commission to the Council. Reinforcing the Management of the European Union's Southern Maritime Borders. COM (2006) 733 final.
- European Commission, 2014. Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts to Manage Migration in the Central Mediterranean. *Memo*, 14(566).
- Ferreira, S., 2019a. *Human security and migration in Europe's southern borders*. Palgrave Macmillan.
- Ferreira, S., 2019b. Connecting Shores: Migration and Human Security in the Atlantic Basin. In N. S. Teixeira e D. Marcos (eds.), *Evolving Human Security Challenges in the Atlantic Space* (pp. 129-148). Jean Monnet Network on Atlantic Studies and Brookings Institution Press.
- Ferreira, S., 2021a (no prelo). Human (in)security in transnational migration, refugee situations and internal displacement. In Oberleitner, G. (ed.), *Research Handbook on International Law and Human Security*. Edward Elgar Publishing.
- Ferreira, S., 2021b. ¿Podemos confiar en los guardianes de la frontera? *The Conversation* [online], June 29, 2021, às 10.39 pm BST. Disponível em: <<https://theconversation.com/podemos-confiar-en-los-guardianes-de-la-frontera-162864>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].
- Ferreira, S., 2022 (no prelo). Humans at Sea: Migrants, Refugees and Transnational Responses. In Bosilca, R., Ferreira, S. e Ryan, B. (eds.), *Routledge Handbook of Maritime Security*. Routledge.
- Ferreira, S., e Rodrigues, T., 2020. El Mediterráneo: la frontera marítima a las migraciones irregulares. In I. Lirola Delgado, e R. García Pérez (eds.), *Seguridad y fronteras en el mar* (pp. 113-147). Tirant lo Blancg.

- Ferreira, S., e Rodrigues, T., 2021 (no prelo). Guaranteeing migrants' rights in a time of pandemics: The Portuguese exception. In L. Li, B. Stanford, e C. Espaliú, (eds.), *Global Crisis and Covid-19: Rights, Security and Law*. Routledge.
- García Pérez, R., 2015. Global Governance Failure. In T. Rodrigues, R. García Pérez, e S. Ferreira (eds.), *Globalization and International Security: An Overview* (pp. 15-30). Nova Science Publishers.
- Gasper, D., e Sinatti, G., 2016. Investigating migration within a human security framework. *Revista Migración y Desarrollo*, 14(27), pp. 19-63.
- Geiger, M., e Pécoud, A., 2010. The Politics of International Migration Management. In M. Geiger, e A. Pécoud (eds.), *The Politics of International Migration* (pp. 1-20). Palgrave Macmillan.
- Gerard, A., 2014. *The securitization of migration and refugee women*. Routledge.
- Ghosh, B., 1995. Movements of People: The Search for a New International Regime. In *Issues in Global Governance. Papers written for the Commission on Global Governance* (pp. 407-424). Kluwer Law International.
- Ghosh, B., 2000. Towards a New International Regime for Orderly Movements of People. In B. Ghosh (ed.), *Managing Migration: Time for a New International Regime?* (pp. 6-26). Oxford University Press.
- Huysmans, J., 2000. The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 751-777.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC). 1999. Protection of Internally Displaced Persons. *Inter-Agency Standing Committee Policy Paper*, December. Inter-Agency Standing Committee [online]. Disponível em: <<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%20Policy%20Paper%2C%20Protection%20of%20Internally%20Displaced%20Persons.pdf>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].
- International Organization for Migration (IOM), 2021. Global Compact for Migration. [online] Disponível em: <<https://www.iom.int/global-compact-migration>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].
- Kalm, S., 2010. Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management. In M. Geiger, e A. Pécoud (eds.), *The Politics of International Migration* (pp. 21-44). Palgrave Macmillan.
- López-Sala, A., 2015. Exploring Dissuasion as a (Geo)Political Instrument in Irregular Migration Control at the Southern Spanish Maritime Border. *Geopolitics*, 20(3), pp. 513-531.
- Lusa, 2007. SEF recusa que costa portuguesa seja alvo de imigração ilegal. *Público* [online] 18 de dezembro, às 14:37. Disponível em: <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/sef-recusa-que-costa-portuguesa-seja-alvo-de-imigracao-ilegal-1314180>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].

- Mawadza, A., 2008. The nexus between migration and human security Zimbabwean migrants in South Africa. Institute for Security Studies Papers, 162.
- McAuliffe, M., e Mence, V., 2017. Irregular maritime migration as a global phenomenon. In M. McAuliffe, K. Koser (eds.), *A Long Way to Go. Irregular migration patterns, processes, drivers and decision-making* (pp. 11-48). Australian National University Press.
- Moreno-Lax, V., e Papastavridis, E., 2017. Tracing the Bases of an Integrated Paradigm for Maritime Security and Human Rights at Sea. In V. Moreno-Lax, e E. Papastavridis (eds.), *'Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach. Integrating Maritime Security with Human Rights* (pp. 1-16). Brill Nijhoff.
- Nações Unidas, 1951. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. Série Tratados da ONU, 2545(189).
- Overbeek, H., 2000. Globalization, Sovereignty, and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration. In B. Ghosh (Ed.), *Managing Migration. Time for a new international regime?* (pp. 48-74). Oxford University Press.
- Ralby, I. M., 2016. Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Challenges, by Kamal-Deen Ali. *Naval War College Review*, 69(3), pp. 144-146.
- Straubhaar, T., 2000. Why do we Need a General Agreement on Movements of People (GAMP). In B. Ghosh (ed.), *Managing Migration. Time for a new international regime?* (pp. 110-136). Oxford University Press.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2017. 'Migrants in vulnerable situations': UNHRC's perspective. [online] Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/596787174.pdf>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].
- United Nations Development Program (UNDP), 1994. *Human Development Report*. Nova Iorque: United Nations Development Program.
- Wolff, S., 2008. Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(2), pp. 253-270.



Extra Dossiê



# O que É a Guerra. A Falácia do Conceito de Guerra Híbrida — Breve Excurso

António Horta Fernandes

*Docente do Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (UNL) e Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da UNL. Estrategista e Polemologista.*

## Resumo

Com o presente artigo pretende-se equacionar a validade do sintagma conceptual *guerra híbrida* e com ele também a validade do sintagma paralelo *ameaça híbrida*. Ambos os sintagmas conceptuais parecem padecer de uma enorme debilidade teórica, levantando mais aporias do que aquelas que pretendem resolver, sejam numa versão estrita, no campo militar, seja numa versão mais ampla em termos estratégicos. Na prática, a *guerra híbrida* pretende recobrir o espaço da guerra subversiva ou insurreccional, embora com muito mais limitações e insuficiência para dar conta da complexidade do fenómeno subversivo ou insurreccional.

**Palavras-chave:** Guerra Híbrida; Ameaça Híbrida; Guerra Subversiva; Guerra Absoluta; Estratégia.

## Abstract

**What is War? The Fallacy of the Hybrid War Concept – An Approach**

*This article intends to equate the validity of the concept of hybrid war and with it also the validity of the parallel concept of hybrid threat. Both concepts seem to suffer from a enormous theoretical weakness, raising more aporias than those they intend to resolve, whether in a strict version, in the military field, or in a broader version in strategic terms. In practice, hybrid warfare intends to cover the space of subversive or insurrectionary warfare, although with much more limitations and insufficiency to account for the complexity of the subversive or insurrectional phenomenon.*

**Keywords:** Hybrid War; Hybrid Threat; Subversive War; Absolute War; Strategy

Artigo recebido: 01.10.2021

Aprovado: 06.10.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.160.06>

Nos tempos que correm proliferam conceitos vários nas áreas dos estudos estratégicos, da polemologia, dos estudos de segurança, nem sempre apresentando um respaldo teórico substantivo, ou sendo simplesmente redundantes, porque cobertos pela conceptualização e a terminologia existente. É precisamente o caso dos sintagmas conceptuais *guerra híbrida* e *ameaça híbrida*<sup>1</sup>.

## Da Guerra

Começemos então por apresentar uma definição de guerra baseada na definição canónica no seio da escola portuguesa de estratégia, aquela formulada pelo general Abel Cabral Couto.

Assim, poderemos definir guerra como *violência (enquanto luta enquadrada e generalizada, duelo em escala) entre conjuntos políticos (ou conjuntos politizados de fundamentação político-sacral), em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim nos limites (de preferência exteriores) da política (ou fins políticos em grande parte, mas não na totalidade, a partir da modernidade), a qual, em qualquer dos casos, se serve desse fim, dirigida contra as fontes do poder adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e acasos.*

Já a definição original do general Abel Cabral Couto reza do seguinte modo: “violência organizada entre grupos políticos, em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim político, dirigida contra as fontes do poder adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e acasos”<sup>2</sup>.

Observemos antes de mais as diferenças. Desde logo, abandonámos a ideia de *violência organizada* porque, embora parte do esforço neguentrópico, sem dúvida, não parece fazer justiça à caótica bélica, ultimamente indómita em termos político-estratégicos. Frisar a importância dessa face indómita é pôr o acento tónico na guerra absoluta, decisiva para a compreensão ontológica, antropológica e fenomenológica da ação bélica. Por essa razão, não se nos afigura coerente a manutenção da ideia de violência organizada como fator discriminante em termos definitórios. A expressão *duelo em escala* transmite isso mesmo. A possibilidade sempre à espreita de ascensão aos extremos, por obra da radicalização acumulativa das condições de

---

1 O delírio e o despautério conceptuais atingidos através da proliferação terminológica, ora redundante, ora de escasso nexos pode observar-se em (Dourado, Leite e Nobre, 2020). Infelizmente, os autores tomam por bom todo este razoado pouco razoável.

2 A definição de estratégia da autoria do general Abel Cabral Couto foi originalmente publicada por este em *Elementos de Estratégia* (Couto, 1988: 148).

guerra, designadamente das condições de combate – embora, em tese, a ascensão aos extremos possa emergir de forma súbita –, espicaçados os oponentes pela própria dinâmica bélica, em função da sua gramática específica.

Todavia, como nem toda a fenomenologia da guerra se compraz na guerra absoluta, nem a guerra absoluta talvez sobrace por inteiro o núcleo geral da guerra, embora diga respeito ao seu núcleo íntimo, ao imo configurador da natureza e da “essência” última do fenómeno, não é possível escamotear que a guerra tem uma dimensão organizativa. A guerra é enquadrada politicamente; é, ademais, enquadrada no terreno e tentativamente controlada também aí. Porém a ideia de enquadramento é semanticamente menos forte do que a ideia de organização enquanto denominador intrínseco e axial, porquanto conflitua com a inescusável e paradigmática caótica bélica inerente à guerra absoluta. No fundo, embora o fazer a guerra tenha – e não poderia deixar de ter – uma dimensão organizada, o seu cerne é o oposto entrópico dessa mesma dimensão. Por fim, a ideia de enquadramento visa também assegurar que uns tantos que, à discrição, quando não à vara larga, porque sim, digam agir em nome de um ator político contra outro, mas sem qualquer auto-riedade de direito ou de facto, possam ser considerados atores bélicos.

No concernente ao significado de *violência generalizada* importa sobretudo atender à guerra quente. Para a guerra em geral, digamos assim, apenas se pode falar de guerra se o ator estiver envolvido como tal, genericamente. O mesmo é dizer se o envolvimento estiver disseminado pelo ator, escorrendo pelo ator, ainda que este só ative determinadas valências estratégicas e concomitantes modalidades de guerra. Uns tantos que possam ter umas escaramuças fronteiriças ditas em nome do ator político, ou até com a indiferença consentida deste não chega para afirmar a condição de guerra. Porém, na guerra quente o critério de violência generalizada é importante face à sofisticação que foram tomando as intervenções, como aquela da Rússia na Ucrânia nos últimos anos. Agitar ou armar fações rebeldes dentro do adversário com quem se conflitua isso ainda é guerra fria, na variante de intervenção aberta, como consabido. No limite seria, se quisermos, uma forma de guerra por procuração. Porém, quando intervêm, se é que intervieram, no caso russo-ucraniano, internamente forças do ator externo oponente, disfarçadas de rebeldes internos, isso poderia equivaler a guerra quente, não fosse a necessidade de que esse confronto para ser aberto, confronto militar, fosse generalizável, assumido como um confronto militar enquanto tal – independentemente de ser anunciado e badalado ao mundo –, envolvendo o todo do ator, logo disseminado por esse ator, impregnando o corpo constitutivo desse ator, a sua massa crítica decisional.

Em relação à questão dos limites exteriores da política e dos conjuntos políticos sacrais, essa problemática foi motivo de tratamento circunstanciado noutro lugar, limitando-nos agora a referir estarem em causa três aspetos: em primeiro lugar, referenciar que apenas a partir da Idade Moderna, em função da dissociação fatorial,

a política adquire verdadeira autonomia relativa; em segundo lugar, não obstante se tratar de atores políticos ou políticos-sacrais, em ambas as situações, a guerra é sempre acionada e dirigida por esses atores, com vista a alcançar determinados objetivos ou fins de que se servem politicamente; em terceiro lugar, esses objetivos ou fins alcançados pela guerra, através da guerra, enquanto objetivos ou fins bélicos são exteriores à natureza da política até à Idade Moderna. Servem como aparelho ortopédico, corretor dos desvios que se julga ameaçarem as comunidades políticas e a própria política em si, mas não fazem parte *de jure* da política. Começando a ser integrados nela, por via soberana, justamente a partir da Idade Moderna. Nunca de forma cabal e plena se pensarmos que a guerra transborda ultimamente sempre do controlo político por causa desse núcleo íntimo contumaz, a guerra absoluta; núcleo íntimo esse que dá corpo à especificidade do fenómeno guerra.

Estas são então as diferenças para com a definição há muito apresentada por Abel Cabral Couto. No resto, a definição por nós proposta segue no essencial o conteúdo definatório por ele apresentado, até porque o estrategista português, refundador da escola estratégica portuguesa, não estava necessariamente preocupado com o enquadramento histórico. Assim sendo, e em rigor, a diferença maior diz respeito à guerra absoluta.

Ora, naquilo em que as duas definições são praticamente siamesas o que é que se pode auscultar? Desde logo nenhuma delas cinge a guerra à luta armada, de modo a incluir (ou a poder incluir) outras formas de coação bem reais, como sejam a económica, a psicológica, a diplomática, a ideológica, a cultural, a comunicacional, a digital (ciberguerra), etc. De salientar ainda que estas modalidades de guerra não esgotam as formas de ação estratégica, porquanto a conflitualidade hostil entre atores políticos se bem tenha o seu valor de utilidade marginal na guerra, permite ainda outras formas de pressão por baixo da mesa, por assim dizer, para além de toda a competição regrada, já no âmbito da animoaversão e da punção hostil, embora sem atingir o patamar técnico da guerra fria. É o caso da pressão sobre aliados ou neutros, de algumas operações de apoio à paz, das estratégias inversas e de ações estratégicas no âmbito da guerra subversiva, quando se trata, a título de exemplo, de acolher mas ainda motivados pelo jogo da astúcia. Por outro lado, em termos históricos, todas as manifestações bélicas não armadas já têm, pelo menos, 70 anos, com prolegómenos mais antigos. A ideia de guerra total, teorizada por Léon Daudet, em 1918, em teoria, que não na prática, já as previa<sup>3</sup>. Mas há prolegómenos ainda mais remotos. Segundo o historiador Jean-Ives Guioamar, as origens da

---

3 Daudet define a guerra total como a “extensão da luta nas fases mais agudas e crónicas aos domínios político, económico, comercial, industrial, intelectual, jurídico e financeiro. Não são só os exércitos que se batem, são as tradições, costumes, códigos, espíritos e sobretudo os bancos” (Daudet, 1918: 8).

guerra total remontam às guerras levadas a cabo pela França revolucionária, sendo a Guerra da Vendeia uma das suas manifestações por excelência, muito antes de o conceito propriamente dito ter nascido, embora o historiador francês reconheça que essa mesma guerra total não se plasma na íntegra senão no século XX (Guiomar, 2004: 25, 102-105 e 120). Não por acaso o bloqueio continental napoleónico mais do que um instrumento de guerra económica *tout court*, é antes um instrumento ao serviço da guerra, por falta de racionais que ensimesmem um tal instrumento como uma ação de guerra *simpliciter*. O mesmo vale para as manobras diplomáticas hostis, muito mais arcaicas.

Já a referência à luta armada como uma possibilidade no mínimo potencial não pretende significar que se trata de uma modalidade de luta conceptualmente superior às restantes, o que as transformaria de imediato em formas de infra-guerra, transtornando por completo as definições apresentadas, antes quer assinalar ser a luta armada aquela que mais se presta ao desencadear da violência sem quartel, ao incêndio geral provocado pela propagação da violência, à caótica derradeira (guerra absoluta), a qual, como dissemos, estabelece o preço do fenómeno bélico e permite-lhe adquirir singularidade.

Ser a guerra *dirigida contra as fontes de poder do adversário* significa que ela não se reduz de modo algum aos combates e ao campo de batalha, podendo espriar-se até aos mais apertados recessos das bases materiais ou imateriais do adversário. Tudo isto levado a cabo de forma congregada, ou a solo, ou ainda arrastado pelo próprio evoluer bélico. Isto é, seja qual for a razão ou o motivo por detrás, todas estas modalidades de guerra podem operar conjuntamente, à vez, singularmente, ou apresentar-se de maneira mesclada ou até só sincrética, numa grande misturada, consoante o controlo político e estratégico seja maior ou mais deficitário, o plano seja mais ou menos flexível e adaptado à aprendizagem em situação, seja antifrágil, aproveitando a própria ambiguidade em seu favor.

Em último lugar, o *jogo contínuo de probabilidades e acasos* remete para o carácter assistémico, não-linear, complexo, ambíguo, mutável, imprevisível, imponderável de raiz da guerra. No fundo, a fricção e o atrito tão caros a Clausewitz<sup>4</sup>, a que podemos juntar a própria caótica bélica como outra fonte de indeterminação, se não a fonte primeira. Porque a guerra é ela própria, no fundo de si mesma, esse caos que gera, e nesse sentido fonte de fricção e de atrito, e conseqüente imprevisibilidade, por

---

4 A mero título de exemplo: “tudo na guerra é simples, mas a coisa mais simples é difícil. Estas dificuldades acumulam-se e provocam uma fricção que é inconcebível, a não ser para alguém que tenha tido experiência da guerra” (Clausewitz, 1986: Livro I, cap.VII, 119). Trata-se de um pequeno capítulo por inteiro dedicado à fricção. Porém, a fricção e o atrito aparecem esparzidas por todo o *Da Guerra*, nomeadamente nos Livros VI e VII, relativos à defesa e ao ataque, assim como noutras obras suas.

certo de uma forma distinta, porquanto a imprevisibilidade é fruto, não da volatilidade direta, mas da sucessiva decomposição de plexos de sentido, da degradação e desagregação de horizontes possíveis, inerente à violência absoluta, caótica abissal, radical, precisamente por ser dessa maneira. A caótica gerada pela guerra absoluta enquanto motor (de corrosão) da guerra não só munícia e incrementa o atrito e a fricção próprios do choque continuado, por si criador de entropia e conseqüente imprevisibilidade, como, afinal de contas, é o fermento desse atrito. Aliás, a indeterminação, no sentido técnico do desgaste, da fricção, da furtividade intrínseca à alteridade do outro, que se não verga aos nossos projetos, enquanto exterioridade radical, por isso se lhe move guerra (Levinas, 1988: 201-202), implica, ao contrário do pressuposto tácito subjacente ao conceito de guerra híbrida, que a guerra não é mais imprevisível hoje que no tempo de Clausewitz ou na Idade Média. Contudo, mesmo admitindo que o fosse, a diferença não seria de grau, nem de género, muito menos de espécie, tão-só de matiz. Isto *se o fosse*, porque a guerra é suficientemente camaleónica para que cada guerra concreta, com independência da época, se transforme inesperadamente num conflito muito mais complexo do que à partida esperaríamos.

### **Da Guerra Absoluta**

Convém ainda antes de avançarmos focar a nossa atenção na guerra absoluta, até porque o conceito de guerra híbrida tende, implicitamente, a remeter para essa caótica como se fosse uma coisa nova, uma guerra fora dos parâmetros. E o que é afinal uma guerra dentro dos parâmetros? Na prática, um ideal-tipo oitocentista e da segunda metade de Setecentos, escorado na guerra convencional como confronto entre exércitos regulares, enquadrados como tais, sob pertença de atores estaduais, digladiando-se de acordo com regras de manobra, atrito e empenhamento em função da batalha, dos cercos, e mais tarde, da sequência de batalhas. Contudo, não só a guerra nunca foi exclusivamente travada dessa forma, bastante recente na história enquanto suposto cânone, como a própria guerra convencional pode muito bem escalar os extremos, como se verificou na frente oriental durante a Segunda Guerra Mundial. Provavelmente, um dos momentos mais acabados e duradouros de materialização franca de guerra absoluta até hoje. Assim sendo, é da máxima pertinência apresentar de forma clara o significado de guerra absoluta.

A guerra absoluta pode ser observada de três ângulos e um corolário. Todavia, importa frisar, é sempre só uma e a mesma guerra, nem sequer é uma guerra à parte; isto é, a ascensão aos extremos não configura uma tipologia de guerra própria, num conjunto de tipologias de guerra, dentro de um espectro de guerras possíveis.

Num primeiro ângulo, a guerra absoluta traduz a essência incondicional de qualquer guerra, o núcleo íntimo de pura violência que se alimenta tão-só dessa violência, o qual faz a guerra ser guerra, um fenômeno específico. Por isso está presente em qualquer guerra, como se pode ver logo que a guerra gera os seus próprios objetivos, não necessariamente coincidentes com os das forças políticas que a acionaram. É conveniente acrescentar que, em termos epistemológicos, a essência não precede a existência, não se trata de um conceito formal, teórico a necessitar de materialização numa classe específica (a ascensão aos extremos) para lhe dar vida, nem é um em si hegeliano em objetivação. A guerra absoluta não é independente daquilo que as guerras vão sendo, na sua diversidade histórica; inversamente todas as guerras são modos da guerra absoluta.

Num segundo ângulo, vale a pena salientar ser esse núcleo irredento, indômito a todo o tratamento político-estratégico – mas não à inclinação primeva do homem para o bem e à responsabilidade visceral e imemorial para com o outro –, aquele que dá forma à guerra enquanto pura destrutividade violenta, caótica abissal, naturalmente tende a libertar-se por completo se não for minimamente controlado; sabendo-se de antemão nunca o controlo poder ser total porque a violência precisamente por ser violência, pontuar no para além das regras, tende por si a alforriar-se, anestesiando e empurrando os homens na sua voragem. Ora, a libertação desse núcleo díscolo e insubornável correspondente à guerra absoluta acontece amiúde espasmodicamente, de forma sincopada numa miríade de ocasiões de pequena ou média escala (em especial no combate), acabando a maior parte das manifestações por nunca ser documentada. Se quisermos, podemos chamar a isso uma ascensão aos extremos avulsa, abreviada, para dizê-lo de algum modo.

Permita-se-nos um parêntesis adicional para realçar que falar em uma putativa violência bélica totalmente controlável é um oximoro, significaria um trivial e domesticado estar ao dispor, quando precisamente se recorre a ela como ferramenta de rotura, instrumento extremo, inapelável porque a situação deixa de estar sob controlo, o apaziguamento ou o entendimento já não são possíveis, o outro não se verga aos meus mais ponderosos planos, enfim, o comércio normal dos homens rompe-se. A violência que não comporte no seu âmago nada de ultimamente irascível não é o que é suposto ser e o mal moral há muito teria sido eliminado da convivência humana.

Atenda-se a que estes dois ângulos são muito importantes, pois é a partir deles que se coze paulatinamente o barro da guerra absoluta, na radicalização acumulativa das condições de guerra, nomeadamente das condições de combate, embora, em tese, a ascensão aos extremos possa ser súbita, como já se frisou. Quando existe na guerra subversiva guerra absoluta, ela também ocorre fruto da colusão destes dois ângulos. Todavia, na guerra subversiva essa absolutização acontece sobretudo por modos “suaves” e não fruto de uma progressiva radicalização grosseira do estilo

direto do uso da força. No limite, apresentando a ascensão aos extremos também uma fachada “suave” a qual, quando prodigalizada duradouramente, é provável que perca mesmo essa fachada menos agreste.

O terceiro ângulo refere-se à ascensão aos extremos propriamente dita, quando esse núcleo se liberta por completo em extensão e de forma prolongada, alforriando-se *no essencial* do controlo político e estratégico e invertendo não a pirâmide estratégica, como acontece com a guerra total, mas a própria relação entre política e guerra, passando os objetivos bélicos *per se*, porque tendentes a assenhorearem-se do terreno, a dominar ou pelo menos a contaminar em muito os objetivos políticos e a pôr à ilharga os objetivos estratégicos numa determinada guerra. A frente oriental, na Segunda Guerra Mundial, atrás mencionada, seria disso um bom exemplo. É a ascensão aos extremos que mostra em toda sua pungência e de forma ostensiva o *des-sentido* de extermínio, aniquilação, nadificação, devastação que configura da guerra absoluta, e com ela a guerra enquanto tal.

Apesar de tudo, convém ao leitor estar familiarizado com um corolário adversativo. A ascensão aos extremos não significa que a guerra absoluta se apodere em definitivo e necessariamente de uma determinada guerra no seu todo, dos objetivos políticos que a pretendem controlar, e o fazem sempre de forma insuficiente, e menos ainda que se alcandore a espriar-se sobre as nações provocando um estado de guerra contínuo determinado por ela, guerra absoluta. Provavelmente, a primacial inclinação do homem para o bem, a inapagável intimação à diaconia, que se manifesta na guerra desde logo pelo potencial amável, dificultam a apropriação completa da vida comum pela guerra, o seu exercício soberano sobre o espaço-tempo. Mas nunca fiando, dados os mecanismos de destruição rápida à disposição do homem e a húbris entretanto criada, conjugada com o halo que de antanho vem cercando a vontade, uma resposta atempada do contraponto personalista, do humanismo do outro homem, da teonomia em nós pode ficar bloqueada. Em concreto, praticamente ninguém rejeitará ter sido a guerra na frente oriental, na Segunda Guerra Mundial, uma guerra absoluta ou quase no seu conjunto, com uma ascensão aos extremos continuada e disseminada, e, no entanto, também ninguém nega a sua relevância para os objetivos, perfeitamente definidos, propostos pelos aliados de circunstância com vista à derrota da Alemanha nazi. Inclusive é possível falar da relevância estratégica dessa guerra, no sentido de uma ética do conflito, mesmo focando pontos tão brutais quanto o foi Estalinegrado, isso sim fazendo jus a uma *kenosis* ética e conjuntamente a uma ética do inexpressável para a guerra – aquela proposta por Nil Santiáñez, baseado em Wittgenstein –, daquilo que não pode ser dito nem justificado apenas mostrado, vivido ou praticado; em que à compreensão ética da realidade talvez seja inescusável a figuração do silêncio em si mesmo (Santiáñez, 2018). Por outro lado, é manifesto que a procura de rendição incondicional a todo o custo, o esmagamento ou o extermínio mútuo dos adversários sinaliza o

grau extremo de contaminação da política pela guerra; de como a guerra vai de si e marca os atores, para os quais o pôr fim ao conflito não pode acontecer senão quando alcançados uns ganhos tais que supostamente só assim justificariam os sacrifícios até então suportados (Stevenson, 2005: 598), e/ou se executam uns tais castigos exemplares que dissuadam finalmente a resistência, como terá acontecido na Flandres sob a autoridade do duque de Alba (Kamen, 2017: 227-233). A estratégia serviria então de paradoxal quinta-coluna em ordem à paz, ao emboscar a guerra dentro da guerra, fazendo, a título de exemplo, da inaudita resistência soviética em Estalinegrado um acto de prudência estratégica, de prudência para além de toda a prudência, em forma de tragédia.

### Da Guerra Híbrida e das Ameaças Híbridas

Face a tudo isto, matéria consabida, ou não levantando aporias de maior na sua estrutura ou encadeamento, o que traz em acrescento o sintagma conceptual *guerra híbrida*, e o seu corolário referente às ameaças híbridas?

Parece manifesto que falar em guerra híbrida pressupõe uma interiorização *inacabada* de que guerra e estratégia não se resumem à luta armada nem à estratégia militar ou, ao menos, não são essas facetas aquelas a definir tanto o fenómeno guerra quanto o saber estratégico, e o resto acrescentos ou adornos, ou enxertias tomar numa certa exterioridade em relação ao cerne da problemática. Por exemplo, a guerra económica ou a estratégica económica não são aplicações mais ou menos impregnadas do “ser” da guerra. Não são como bolachas apenas barradas de chocolate, mas não moldadas em cacau. É provável que não seja por acaso ter o conceito de guerra híbrida nascido nos meios anglo-americanos, justamente o espaço onde tem custado mais a interiorizar a revolução copernicana da estratégia e da guerra; uma verdadeira revolução heliocêntrica, tendo, entretanto, adquirido ramificações einsteinianas e quânticas muito avançadas, valha a analogia, teimando o mundo anglo-saxónico, a mais das vezes antes na teoria que na prática, no registo ptolomaico. O problema reside, em última instância, na literatura anglo-americana sobrepor em demasia guerra e estratégia, através do vetor militar operacional. Lido este último, por sua vez, e em grande medida, pelas suas pautas de emprego na guerra convencional e pela ideia do combate, mormente o combate clássico, como razão de ser quase exclusiva para o emprego das forças armadas. Razão pela qual tudo que não for isso há-de parecer menos conforme, padecendo de hibridez.

Na verdade, se bem que certos autores anglo-americanos como Colin Gray, Beatrice Heuser ou Edward Luttwak sejam mais complexos – Liddell Hart é um caso à parte, e a antológica introdução de Poirier à edição francesa de *Strategy* demonstra-o (Poirier, 1998: 7-63) –, ainda que sem escapar na totalidade à primazia do

militar para efeitos de caracterização da estratégia, já o *mainstream*, o pensar e sentir médios sobre a estratégia no mundo anglo-saxónico pode ser ilustrado pela obra recente de Thomas Kane e David Lonsdale, *Understanding Contemporary Strategy*. Segundo os autores, “strategy is the process that converts military power into policy effect” (Kane e Lonsdale, 2012: 10). Todavia, como os autores parecem querer reconhecer outras dimensões operantes na estratégia contemporânea, tal é a sua evidência, definem a estratégia militar como o uso do poder militar em apoio da grande estratégia (*Idem*: 13). Grande estratégia essa que combina as atividades militares com outras formas de ação (*Idem*: 112). Porém, é igualmente certo que Kane e Lonsdale continuam a ver na grande estratégia o predomínio do militar, não sendo também totalmente claro se as outras formas de ação que se mesclam com a estratégia para produzir resultados estratégicos são estratégicas em sentido próprio, ou respondem a distintos empreendimentos e planos – dá ideia que o não são, até pela definição inicial de estratégia apresentada. O que levanta de imediato outra aporia: a de se considerar a estratégia como tarefa de planeamento evacuando o agonismo. É verdade que um manifesto – o termo é dos autores do mesmo – recente, publicado no *Journal of Strategic Studies*, da autoria de Isabel Duyvesteyn e James Worrall, é um pouco melhor<sup>5</sup>. Todavia, continua uma senda desafortunada e vácuca, ora redundante, ora serôdia, insistindo, em última análise, na primazia do vetor militar. Em suma, e mudando de registo analógico, uma coisa é circular de automóvel pela esquerda ou pela direita, embora esta analogia não se aplique aos Estados Unidos, ou medir o combustível em galões ou em litros, outra é haver automóveis, e caso os haja, o combustível estar ou não adaptado aos motores do nosso tempo.

Aparentemente, a primeira vez que o sintagma conceptual *guerra híbrida* apareceu terá sido numa tese de mestrado de William Nemeth, nos Estados Unidos, em 2002, a propósito da guerra na Chechénia (Andersson e Tardy, 2015: 2), na qual se diz que os chechenos, face à assimetria dos meios disponíveis, se socorrem de formas de combate não convencional, híbridas, nomeadamente táticas de guerrilha. Seja qual for a sua origem, e em inglês aparecem, por vezes, tanto a expressão *hybrid warfare* como a expressão *hybrid war*, aparentemente esta última com um campo semântico mais vasto, mas nem sempre, e sem haver um consenso absoluto, na atualidade tende a ler-se a guerra híbrida ora numa perspetiva restrita, ora numa perspetiva mais lata.

Na sua vertente restrita, o conceito de guerra híbrida foca-se no campo militar e no âmbito da estratégia militar operacional, invocando o uso de meios convencionais, guerra irregular e guerra eletrónica, inclusive terrorismo e criminalidade,

---

5 Para uma crítica a este manifesto, veja-se Fernandes (2021).

pasme-se<sup>6</sup>. Sendo que no conceito de guerra irregular – e irregular porquê? Onde está escrito o padrão legítimo do modo de fazer a guerra? – tanto entram as táticas, técnicas e procedimentos de guerrilha, como a guerra subversiva ou insurrecional, numa amálgama de patamares e escalões nada remuneradora. Não lhe escapam igualmente outras modalidades políticas e diplomáticas, bem como aquilo que se designa hoje por operações cinéticas – um eufemismo para o uso militar da força armada, incluindo operações especiais – à mistura com esforços subversivos, presumo, erroneamente que o *soft power*, quando não nos confundimos, e estamos mesmo na presença dele, não é uma modalidade de imposição. Na verdade, leves ou pesadas são ambos modos de imposição, projeção ostensiva e dinâmica de poder e, em caso de guerra, duas modalidades de coação bruta, uma com uma assinatura de estilo mais direta, outra com uma assinatura de estilo mais indireta.

A pergunta óbvia é o que o traz isto de novo, à parte as confusões de nível ou de escalão, não usado já durante a Segunda Guerra Mundial, durante a Guerra Fria e, em particular, no âmbito da guerra subversiva? Certamente podemos apontar a guerra eletrónica, porque essa é uma novidade técnica de relevo. Nada mais. Se quisermos, a conjugação de batalhas campais, raras até e pertencendo mais à ontologia da paz que propriamente à da guerra (Duby, 2005: 121 e ss.), com recontros, cercos, guerra guerreada – uma espécie de guerrilha ao tempo, tomando eristicamente por bom o ideal-tipo oitocentista da pequena guerra, porque a verdadeira guerra seria travada de outra maneira –, outras formas de guerra de desgaste e demais ações depredatórias, num mundo não uniformizado e não casernizado, sem regras bem codificadas de empenhamento, era o mais habitual na Idade Média (García Fitz, 2014). Assim, o conteúdo do novo conceito é redundante, não comporta nenhum valor acrescentado, nada traz que já não soubéssemos e não adianta rigorosamente o que quer que seja em relação às definições apresentadas de início. Pelo contrário, gera confusão adicional.

Num senso amplo, a melhor definição contextual de guerra híbrida por nós conhecida vem inscrita no documento intitulado *MCDC Countering Hybrid Warfare Project: understanding hybrid warfare*, de 2017, tendo como autores principais, Patrick Cullen e Eric Reichborn-Kjennerud, ambos investigadores do Instituto Norueguês de Assuntos Internacionais. O *Multinational Capability Development Campaign* (MCDC) é um projeto internacional visando encontrar soluções para melhorar as capacidades de intervenção no âmbito de operações multinacionais.

---

6 Frank Hoffman, nesta perspetiva restrita, afirma que a guerra híbrida incorpora “a range of different modes of warfare including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder” (Hoffman, 2007: 29).

A definição – a expressão é nossa, porque os autores, dada a dificuldade de encontrar uma definição consensual, preferem designá-la por descrição – de guerra híbrida proposta pelos autores é a seguinte: “o uso sincronizado de múltiplos instrumentos de poder, confeccionados com vista a lidar com as vulnerabilidades específicas que atravessam todo o espectro das funções sociais, de modo a obter em efeitos sinérgicos”<sup>7</sup> (Cullen e Reichborn-Kjennerud, 2017: 8). A definição em inglês usa o verbo *to tailor*, quer dizer, refere-se a uma utilização que tem por detrás uma confeção específica, à medida, para o efeito. Na definição também não aparece nunca a palavra *conflito*, nem o vocábulo *guerra*, mas obviamente, é a guerra contexto da mesma.

Dir-se-á que a presente definição peca por excesso ao mencionar a sincronização, a sinergia, o talhar à medida, quando é comum nos contextos para os quais se aponta existir uma guerra híbrida surdir a referência ao carácter avulso do conflito, à escassa integração,<sup>8</sup> chegando a utilizar-se a expressão pleonástica *guerras do caos* (Telo e Pires, 2013: 98-104). Todavia, não nos parece um pecado grave, não só porque o documento situa a guerra híbrida num ambiente complexo, não-linear – embora a argumentação seja demasiado sistémica no seu afã neguentrópico, mesmo refletindo um sistema aberto, dada a assistemática radical da guerra – como, feita essa salvaguarda, a caótica não é de todo um separador de água a distinguir a suposta guerra híbrida de todas as restantes. Se não vejamos.

O general Abel Cabral Couto costumava argumentar, nas suas aulas, mas igualmente em diversas conferências, com uma bela metáfora extraída da música, ou não fosse ele um reconhecido melómano. Segundo ele, a Grande Guerra lança as primícias decisivas para a passagem de uma estratégia ainda aperrada em exclusivo à servidão militar, a estratégia como recital de um instrumento a solo, nas palavras do mestre, para uma estratégia em que o instrumento particular ainda é determinante, mas já envolvido por todo um conjunto de dimensões de apoio, mobilizadas entretanto, e que serão o embrião das futuras estratégias económica, diplomática – talvez esta seja, muito precocemente, a primeira a despontar, bastante antes da Guerra de 1914 –, ideológica, cultural, comunicacional, entre outras possíveis. É a estratégia como concerto para um determinado instrumento. A versão a que chegámos, como é sabido, é a da estratégia integral, onde se procura que os diversos naipes de instrumentos, as diversas estratégias gerais, promovam harmoniosamente a manobra conjunta. Trata-se da estratégia na sua versão sinfónica, no

---

7 No original reza assim a definição: “the synchronized use of multiple instruments of power tailored to specific vulnerabilities across the full spectrum of societal functions to achieve synergistic effects”.

8 Por exemplo (Kilcullen, 2009:5-7).

dizer de Abel Cabral Couto. É quase ocioso acrescentar que ao desenvolvimento dos diversos ramos da estratégia além do militar, correspondeu igual desenvolvimento de diversas modalidades de guerra para lá da luta armada.

Naturalmente que se na música se não deve colocar esta tríade em termos de progresso qualitativo, já na estratégia sim. Em qualquer caso, Abel Cabral Couto tem bem presente quão ideal pode ser a integração, pois na guerra nem sempre se pode proceder a essa integração harmoniosa. Aquilo que está em causa é que, com a aurora da estratégia integral, passa a ser sempre possível operar com variegadas modalidades de guerra e concomitantes ramos da estratégia, um, vários, todos simultaneamente. Mesmo se em cada caso e momento a composição possa ser fruste e tocada *ad hoc*. Esse é um problema que em muito resulta da própria (*des-*)natureza da guerra, valendo tanto para as supostas guerras híbridas como para quando a guerra era um instrumento a solo, apenas militar. A contingência e o acaso sempre reinaram ou, pelo menos, sempre estiveram bem presentes.

Mas afinal o que carrega a mais a definição apresentada de guerra híbrida, mesmo adicionando a menção direta a um ambiente entrópico, que não estivesse já contemplada nas definições iniciais expressas, de forma mais ampla e menos confusa? Rigorosamente nada.

Patrick Cullen e Eric Reichborn-Kjennerud escarpelizam a sua definição, a sua aproximação descritiva, nas palavras dos mesmos, como já afirmámos, com base em cinco pontos. Em primeiro lugar, referem empregar o conceito de guerra híbrida em vista de uma panóplia mais vasta de ferramentas e técnicas, militares, políticas, económicas, civis e informacionais não habitual nas avaliações de ameaça tradicionais (Cullen e Reichborn-Kjennerud, 2017: 10). Mas quais são essas avaliações tradicionais que se restringem à ameaça militar? Na escola francesa e na escola portuguesa de estratégia e polemologia as avaliações ditas não tradicionais já são tidas em conta há mais de 60 anos, no domínio da reflexão, mas também na esfera da ação, como é sabido com relação à Guerra Colonial, tecnicamente uma guerra subversiva. Mais, a consideração da dimensão civil, pensando nela como parte integrante de uma racionalidade social estratégica, dos objetivos específicos desenvolvidos por uma dada comunidade face à punção violenta excepcional criada pela guerra, é algo que (em bom rigor) ocorre, ainda que no início de maneira balbuciante, desde que há estratégia enquanto campo onto-praxista, gerador de fins próprios não redutíveis aos fins políticos; desde o século XVIII (Fernandes, 2017: 216 e ss.).

Em segundo lugar, o conceito visa vulnerabilidades extensivas a todo o tecido social sobre as quais, aparentemente, não estamos habituados a pensar. No glossário inserido no documento, percebe-se serem essas vulnerabilidades tanto pessoas como atividades, recursos ou processos potenciais alvos a explorar por um putativo adversário (Idem, 2017:10 e 32). Uma vez mais não há novidade nenhuma, pois, no campo estratégico, a extensão das ameaças há muito transcendeu as incursões mi-

litares mesmo a alvos não-militares. O que é mais, dada a complexidade da guerra subversiva, deparamo-nos com potenciais cisões nas quais o adversário poder ser o próprio sujeito, não só face aos seus próximos, mas a si mesmo, no mais recôndito dos seus valores e da sua consciência. Outrossim, na guerra subversiva há tendência para as dinâmicas bélicas a nível psicossocial, existencial, vivencial, num sentido global, mimetizarem, parasitando-as, as dinâmicas do tempo de paz. Sendo bem possível, se o conflito durar, que as dinâmicas espaço-temporais da guerra se infiltrem nos últimos compartimentos vivenciais, de outro modo, e noutros conflitos, ainda relativamente estanques ou pouco permeáveis ao poder de dissolução bélico, franqueando assim as derradeiras dimensões incólumes. Maiores vulnerabilidades, numa extensão e intensidade tão ampla, são difíceis de cogitar. E no entanto, já lá vão 60 anos de experiência, com uma doutrina estabilizada e bem calibrada, sem necessidade de conceitos novos, que nem sequer parecem dar conta do requinte e da complexidade tão-somente da guerra subversiva: dos canais perigosamente fluidos que nela se encontram, entre uma tipologia de guerra, na aparência limitada no poder destrutivo e nos efeitos; a guerra total; e, pior ainda, a guerra absoluta enquanto ascensão aos extremos, mas com fachada, à primeira vista, maviosa.

Em terceiro lugar, reconhece-se o primado da informação imperfeita. Mesmo havendo informação fidedigna, não há como prever as maneiras inovadoras como o adversário pode sincronizar as fontes de poder para criar efeitos inesperados (*Idem*, 2017: 10). Contudo, nada disto é novo. Está em causa a liberdade do homem enquanto agente, a contingência e imprevisibilidade da guerra, enfim, as fontes de indeterminação da ação humana, perdoe-se o pleonasma, pois só os homens agem em sentido próprio.<sup>9</sup> Ora, se isto é válido para a ação em geral, por maioria de razão é válido para a guerra, para toda e desde sempre e não só para as ditas guerras híbridas.<sup>10</sup>

Em quarto lugar, o conceito de guerra híbrida permitiria aquilatar melhor das situações de guerra em que a ambiguidade e a criatividade são exploradas para tornar os ataques menos visíveis. Aliás, seria a própria guerra híbrida a explorar isso. Tornando difícil a reação a um ataque de natureza híbrida, porque ficando abaixo de determinados limiares comuns de resposta, incluindo limiares legais internacionais. (*Idem*, 2017: 10). Uma vez mais, não se vislumbra qualquer pertinência adicional do conceito. A guerra subversiva é um caso por excelência de aparências contraditórias, de visibilidade nebulosa intencionalmente provocada, para fazer justiça aos parâmetros dos autores. Mas, em rigor, todas as guerras o são, ou será que os

---

9 Para as fontes de indeterminação da ação, veja-se o clássico MacIntyre (2007: 88 e ss.) Para a distinção do desempenho vital no homem em relação animal ver Ferro (2014: 93-95 e 135-136).

10 Este é já um aspeto nuclear do pensamento de Clausewitz. Veja-se Beyerchen (1992-1993: 59-90).

autores estão apenas a pensar em guerras convencionais, com frentes estacionárias, onde prima a usura, a *Materialschlacht*? Porém, mesmo pensando nas trincheiras da Grande Guerra, na frente ocidental, ou na presumível escassa imaginação dos comandos anglo-americanos após consolidarem a sua presença no território europeu continental após o desembarque na Normandia, em 1944,<sup>11</sup> sabemos como a guerra é dinâmica e as situações se alteram fruto do acaso, da aprendizagem em situação, do engenho e da arte, para além do próprio desgaste, que cria posições estacionárias mas, óbvia e forçosamente, ou não houvesse atrito, também as dissolve. Quanto aos limites legais, pensemos tão-só na frente oriental, na Segunda Guerra Mundial, e no holocausto, que tomou o rumo que tomou muito fruto dos condicionais bélicos e das oportunidades criadas pela guerra. Ou indo mais longe, não é um velho sonho louco do Direito, seja qual for ou tenha sido a guerra, o de regar a guerra por dentro, fazer dela um fenómeno estruturado pela norma, sancionando quem prevarica, domando-a em si, *desbelicizando-a*, se assim se pode dizer? Porque a guerra é o oposto do Direito, por isso é guerra. O “ser” desta começa a ser justamente para além das regras, comprazendo-se nesse para além. Ademais, o sonho do Direito prevê já o enquadramento *a priori* da guerra pressupondo a violência, a violência aceitável, bem entendido. Mas essa, como violência, já suplantou *ab initio* as regras de convivência entre comunidades e precisamente por tal facto se chegou à violência, à violência bélica. Quer isto dizer que a guerra é desde sempre outra coisa que não as regras.

Por fim, referem os autores do documento em causa, a guerra híbrida, mais do que as guerras convencionais, porque mais insidiosa, somos nós a concluir, porque o documento não o expressa de forma aberta, seria difícil de detetar até já ser tarde, até o inimigo ter suficientemente degradado as capacidades defensivas do alvo (*Idem*, 2017: 10). Mais uma vez, e ao leitor ficará, por certo, a sensação que essas vezes parecem não ter conta, nada do defendido comporta novidade. Trata-se do problema recorrente na guerra subversiva com as fases da subversão, inicialmente muito difíceis de detetar porque insidiosas, insinuanes e clandestinas, emergindo no meio da população, e às tantas só se tornando visíveis quando a subversão se instalou com bases firmes. Naquilo que a doutrina portuguesa de contra-subversão, de 1963, note-se, designa como fase 3 de uma guerra subversiva (EME, 1963, vol. I, cap. I-13). Enfim, conjugando todos os cinco pontos esta aproximação à guerra híbrida parece ser mais concentrada, sinérgica, logo menos caótica e espantosa do que a ideada por muitos, como a do já referenciado David Kilcullen. Ainda assim, nada de novo.

---

11 Nesse sentido, ver Kershaw (2012: 103 e ss.) e Hastings (2012: 576 e ss.).

O documento conclui configurar a guerra híbrida uma extensão do campo de batalha, exigindo uma abordagem polemológica e estratégica multinível, como agora se diz (Cullen e Reichborn-Kjennerud, 2017: 26). Contudo, o campo de batalha há muito foi estendido até à exaustão e a abordagem multinível é praticada há não menos tempo. Pode objetar-se ser o cenário hoje mais preocupante. Veremos. O futuro o dirá, se descontarmos as análises presentistas muito em voga de que *agora é que é*, de que cada golo espetacular é o golo do ano, cada pandemia a pandemia do século, cada guerra aquela com efeitos mais transcendentais, cortando o mundo num antes e num depois.

Debrucemo-nos, a finalizar, e muito brevemente, sobre o conceito de ameaça híbrida, avatar da guerra híbrida. acrescenta ele algo de novo ao até aqui mencionado? Infelizmente, também não. O que é uma ameaça híbrida senão uma ameaça variada, difusa, no sentido não ser fácil e canónico definir os seus contornos, em consonância com o conteúdo do sintagma conceptual *guerra híbrida*. Pois bem, para isso já possuímos a estratégia, em especial a estratégia integral, aquela parte central do edifício estratégico que configura a manobra geral do ator político em todos os domínios da hostilidade. Acontece que a estratégia não se esparze apenas em todos os azimutes, ela encarna também a racionalidade social face ao conflito hostil a tempo inteiro. A estratégia recicla os conflitos passados, conduz os conflitos presentes e prepara os conflitos futuros, circunscrevendo, no provisório e no incerto, ameaças potenciais. E para isso basta-nos, sem querer burilar o tema em volta da estratégia como ética do conflito, arte da prudência para além de toda a prudência, cingir-nos à definição do primeiro Abel Cabral Couto, inscrita nos Elementos de Estratégia. Recordemo-la: “ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política” (Couto, 1988: 209).

O problema com todas estas conceptualizações, e façamos a justiça de reconhecer que nem em todas da mesma forma e com o mesmo grau, é a falta de espessura histórica. Mesmo quando a história aparece, os ingredientes são dela destacados enquanto exemplares ou estudos de caso. Toda a conjuntura de média duração, ou longa duração são apagadas, ressaltando quando muito os contextos históricos imediatos. Constituindo uma superfície sem relevo histórico, acarretando uma leitura de escassa ou nula historicidade. No caso vertente do documento interpretado, esse apagamento ainda é mais flagrante. Estamos diante de um presentismo trôpego, quase infantil pela ausência de espessura temporal.

Em boa verdade, aquilo que visam os conceitos de guerra híbrida e de ameaça híbrida, não é mais de que chegar-se, de forma desajeitada, é certo, à complexidade e sutileza do fenómeno subversivo atrás aludido. Todavia, este já tem 70 anos, com prolegómenos muito anteriores, algumas vezes amalgamados historicamente, fruto

de um outro tipo de presentismo, de natureza retrospectiva.<sup>12</sup> Quando a verdadeira guerra subversiva pressupõe duas condições: em primeiro lugar, a assunção clara de que a guerra não é só uma luta armada, não configurando as restantes modalidades de guerra um patamar ontologicamente inferior e subsidiário; em segundo lugar, a autonomia por inteiro da estratégia da mera conduta da guerra, o mesmo é dizer, não só do período temporal em que ocorre a guerra (a estratégia a tempo inteiro), mas também da fenomenologia da guerra, da gestão das ações bélicas sem mais, contemplando outras formas de hostilidade que ainda não são guerra, como o constrangimento estratégico sobre populações, atos maliciosos de sedução enquanto entrega calculada, ou os atos de edificação, de acolhimento efetivo mas ainda modulado pelo jogo da astúcia, para não falar da pressão para além das regras sobre aliados e neutros no tabuleiro externo. Todas estas últimas ações de hostilidade, embora não de guerra – mas levadas a cabo no seio da guerra e de que esta se usa para reproduzir-se, mimetizando os modos de vida em paz e assim permitindo uma melhor camuflagem e imunização para si mesma, razão de sobra para se espriar e ir ascendendo aos extremos – são fundamentais para a conquista da população, da sua vontade. Embora caiba frisar, havendo guerra, não ser possível conquistar a população, atuar sobre ela em favor dela, no cômputo geral, com grau zero de severidade, sem infligir qualquer dano.

Pois bem, é a complexidade da guerra subversiva, aqui tão-só a florada, que os proponentes da *guerra híbrida* pretendem, estamos em crer, alcançar. Mas para tal não necessitam de todo de um novo conceito tipológico, incapaz de complexificar a razão e de simplificar a natureza à nossa compreensão. Se e quando pretendem coisa distinta e ainda mais sincrética, então, como vimos, a conceptualização torna-se ainda mais ociosa, ademais de cambaleante.

É, pois, suficiente, conclui-se, exercer a razão com um pouco mais de acutilância para verificarmos que o rei vai nu, como se desvanecem todos os alicerces do edifício da guerra híbrida e das ameaças híbridas, construído no ar. Dito de outro modo, em síntese, à primeira vista em contradição com a nudez, basta-nos a expressão popular: o que é de mais está a mais.

---

12 Os prolegómenos históricos à guerra subversiva ainda não são guerra subversiva porque, no essencial, continuam ou a privilegiar a decisão militar, muito por meio das chamadas operações irregulares, ou a querer dominar psicologicamente a população pelo terror, usando principalmente o vetor militar, o caso das pequenas guerras nas colónias durante o século XIX (Callwell, 1996). Quando a guerra subversiva visa a conquista das populações, das suas mentes e corações; isso sim, no seio de uma guerra e tendo como objetivo vencer a guerra, despoletando até outras formas de violência bélica mais subteis. No entanto, o general inglês George Clinton, em 1776, durante a Guerra da Independência dos Estados Unidos, falava já em ganhar os corações e submeter as mentes. A guerra da independência norte-americana, que foi também uma guerra civil, parece configurar um prolegómeno sério, onde se ponderou a violência aceitável para não alienar a população (Hooock, 2021: 104).

## Bibliografia

- Andersson, J. J. e Tardy, T., 2015. Hybrid: what's in a name? *EUISS Brief*, 32, October. European Union Institute for Security Studies, pp. 4. Disponível em: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_32\\_Hybrid\\_warfare.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_32_Hybrid_warfare.pdf)
- Beyerchen, A., 1992-1993. Clausewitz, Nonlinearity and the Unpredictability of War. *International Security*, 17(3), pp. 59-90.
- Callwell, C. E., 1996. *Small Wars: their principle and practice*, 3rd ed. [1st ed. 1906]. Lincoln Nebs: Bison Books/University of Nebraska Press.
- Clausewitz, Carl von, 1986. *On War* [trad. em inglês]. Princeton: Princeton University Press.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*, Vol. I. Lisboa: IAEM.
- Cullen, P. e Reichborn-Kjennerud, E., 2017. *MCDC Countering Hybrid Warfare Project: understanding hybrid warfare*. Multinational Capability Development Campaign Project, pp. 32.
- Daudet, L., 1918. *La Guerre Totale*. Paris: Nouvelle Librairie Nationale.
- Dourado, M. E., Leite, A. C. e Nobre, F. F., 2020. Guerra Híbrida vs. Gíbridnaya Voyna: os diferentes significados dos conflitos híbridos para o ocidente e para a Rússia. *Revista da Escola de Guerra Naval*, vol. 26, n.º 1, pp. 39-64.
- Duby, G., 2005. *Uma Batalha na Idade Média. Bouvines, 27 de julho de 1214*. Lisboa: Terramar.
- Duyvesteyn, I. e Worrall, J., 2017. Global Strategic Studies: a manifesto. *Journal of Strategic Studies*, 40(3), pp. 347-357.
- Estado-Maior do Exército (EME), 1963. *O Exército na Guerra Subversiva*, Vol. I. Lisboa: EME.
- Fernandes, A. H., 2017. *Livro dos Contrastes. Guerra e Política (Homo Strategicus III)*. Porto: Fronteira do Caos.
- Fernandes, A. H., 2021. O que os Estudos Estratégicos São ou Não São: a propósito de um manifesto de Isabelle Duyvesteyn e James Worrall/What Strategic Studies Are and Are Not: about a manifesto by Isabelle Duyvesteyn and James Worrall [artigo bilingue]. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, vol. 12, n.º 1, pp. 168-180.
- Ferro, N., 2015. *Naturalmente Hipócrito. Em constante referencia a Kierkegaard*. Lisboa: Aster.
- García Fitz, F., 2014. Las Navas de Tolosa y el Paradigma Bélico Medieval, in Carlos Estepa Díez e María Antonia Carmona Ruiz, coords., *La Península Ibérica en los Tiempos de las Navas de Tolosa*. Madrid: Sociedad Española de Estudios Medievales, pp. 17-52.
- Guiomar, J.-Y., 2004. *L'Invention de la Guerre Totale. XVIII-XX siècle*. Paris: Félin.
- Hastings, M., 2012. *All Hell Let Loose. The world at war 1939-1945*. Londres: Harper Press.

- Hoffman, F., 2007. *Conflict in 21st Century: the rise of hybrid wars*. Arlington, Va: Potomac Institute of Policy Studies.
- Hoocker, H., 2021. *Las Cicatrices de la Independencia. El violent nacimiento de los Estados Unidos* [trad. espanhola]. Madrid: Deperta Ferro.
- Kamen, H., 2017. *El Gran Duque de Alba. Soldado de la España Imperial* [trad. espanhola], 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Esfera de los Libros.
- Kane, T. e Lonsdale, D., 2012. *Understanding Contemporary Strategy*. Londres: Routledge.
- Kershaw, I., 2012. *Até ao Fim. Destruição e derrota da Alemanha de Hitler 1944-1945*. Alfragide: Dom Quixote.
- Kilcullen, D., 2009. *Accidental Guerrilla. Fighting small wars in the midst of a big one*. Londres: Hurst & Company.
- Levinas, E., 1988. *Totalidade e Infinito*. Lisboa: Edições 70.
- MacIntyre, A., 2007. *After Virtue: a study in moral theory*, third edition. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Poirier, L., 1998. Lire Liddell Hart em Basil Liddell Hart, *Stratégie*. Paris: Perrin, pp. 7-63.
- Santiáñez, N., 2018. *Wittgenstein's Ethics and Modern Warfare*. Waterloo, Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- Stevenson, D., 2005. *1914-1918. The history of the First World War*. Londres: Penguin.
- Telo, A. e Pires, N. L., 2013. *Conflitos e Arte Militar na Idade da Informação (1973-2013)*. Cascais: Tribuna da História.

## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos publicados

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

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

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos

### **Política Editorial**

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

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

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

### **Editorial Policy**

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

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

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

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrônico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt) devendo observar as seguintes normas:

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

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

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

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

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

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

## COLLABORATION RULES

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

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

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

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

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

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

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



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cód. Postal/Zip \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

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

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €  
 Individuais/Individuals 25,00 €  
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

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

## Pré-Pagamento /Prepayment

- Numerário**
- Cheque** nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN
- Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)
- Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)  
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20  
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)  
[ids.publicacoes@defesa.pt](mailto:ids.publicacoes@defesa.pt)  
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58













**idn** nação e defesa

**EXTRA DOSSIÊ**

ANTÓNIO HORTA FERNANDES O QUE É A GUERRA. A FALÁCIA DO CONCEITO DE GUERRA  
HÍBRIDA – BREVE EXCURSO



**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

