

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO PROMOÇÃO OFICIAL GENERAL
2016/2017**



TII

**AS FORÇAS ARMADAS E AS FORÇAS DE SEGURANÇA NO
CONTROLO DAS FRONTEIRAS EUROPEIAS.
ARTICULAÇÃO OU COOPERAÇÃO.**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**António Carlos de Amorim Temporão
CORONEL PILAV**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**AS FORÇAS ARMADAS E AS FORÇAS DE
SEGURANÇA NO CONTROLO DAS FRONTEIRAS
EUROPEIAS.
ARTICULAÇÃO OU COOPERAÇÃO.**

CORONEL PILAV António Carlos de Amorim Temporão

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2016/2017

Pedrouços 2017



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**AS FORÇAS ARMADAS E AS FORÇAS DE
SEGURANÇA NO CONTROLO DAS FRONTEIRAS
EUROPEIAS.
ARTICULAÇÃO OU COOPERAÇÃO.**

**António Carlos de Amorim Temporão
CORONEL PILAV**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2016/2017

Orientador: COR/PILAV Rui José dos Santos Pedroso Pinheiro de Freitas

Pedrouços 2017



Declaração de compromisso Anti-plágio

Eu, **António Carlos de Amorim Temporão**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**As Forças Armadas e as Forças de Segurança no controlo das fronteiras europeias. Articulação ou cooperação.**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General - 2016/2017** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 2 de maio de 2017

António Carlos de Amorim Temporão
CORONEL PILAV



Agradecimentos

Este Trabalho de Investigação Individual sendo responsabilidade do seu autor, não teria sido possível levá-lo a bom porto se não tivesse contado com o contributo de diversas pessoas e Instituições.

Assim, expresso o meu reconhecimento público ao camarada e amigo Coronel Piloto-Aviador Rui Freitas, meu orientador, pela demonstração de incondicional apoio e disponibilidade, pelo seu aconselhamento e sábia orientação, que muito contribuiu para melhorar a clareza e a profundidade da investigação.

Às personalidades entrevistadas (*vide* Bibliografia), pela voluntariedade, pelo seu saber e experiência, pelas sugestões e pela documentação facultada, indispensáveis à melhor clarificação da problemática em estudo.

Aos conferencistas que, de alguma forma, contribuíram para o resultado deste trabalho com os seus conhecimentos e desafio.

Aos Auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2016-2017, pela aprendizagem construída em conjunto nos seminários, nos grupos de trabalho ou na troca de opiniões e, principalmente, pela camaradagem edificada que serviu de incentivo adicional; neste grupo, incluem-se, sem margem de dúvida, os Auditores das Forças Armadas do Brasil, ao qual lhes desejo os melhores voos na sua carreira militar.

À minha família, o meu sentido obrigado pelos conselhos e orientações partilhadas comigo que sempre serviram de guia e suporte à minha pessoa.



Índice

Introdução.....	1
1. Revisão da literatura e metodologia.....	7
1.1. Espaço Schengen.....	7
1.2. Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.....	8
1.2.1. Rotas de migração ilegal no Espaço Schengen.....	9
1.2.2. A UE e os fluxos migratórios.....	11
1.3. Gestão da Fronteira Nacional.....	11
1.3.1. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.....	12
1.3.2. Guarda Nacional Republicana.....	12
1.3.3. Polícia de Segurança Pública.....	12
1.3.4. Autoridade Marítima Nacional.....	13
1.3.5. Autoridade Aeronáutica Nacional.....	13
1.3.6. Cooperação das Forças Armadas.....	13
1.4. Modelo de análise.....	14
2. A Ação Externa da União Europeia.....	16
2.1. A Política Externa e de Segurança Comum.....	16
2.2. A Política Comum de Segurança e Defesa.....	17
2.2.1. Artigo 42º – Tratado da União Europeia.....	17
2.2.2. Artigo 46º – Tratado da União Europeia.....	18
2.2.3. Artigo 222º – Tratado de Funcionamento da União Europeia.....	19
2.3. O espaço estratégico de atuação da PCSD.....	19
2.4. Planeamento Operacional na Gestão de Crises.....	22
2.5. Síntese conclusiva.....	22
3. Vetores de risco estratégico no espaço da PCSD.....	24
3.1. Risco Geopolítico.....	26
3.2. Risco Económico.....	27
3.3. Risco Social.....	29
3.4. Risco Ambiental.....	32
3.5. Síntese conclusiva.....	33



4.	Gestão da Fronteira Europeia – Estratégia de segurança	34
4.1.	Papel das Forças Armadas	34
4.2.	Papel das Forças de Segurança	34
4.3.	Articulação ou cooperação	35
4.4.	Sistema de Gestão Integrado de Fronteira	36
4.4.1.	Modelo concetual	36
4.5.	Proposta de modelo Europeu	39
4.5.1.	Primeiro patamar - FRONTEX	40
4.5.2.	Segundo patamar – Operação Sofia	41
4.5.2.1.	Enquadramento geopolítico.....	41
4.5.2.2.	Fases da Operação Sofia.....	44
4.5.2.3.	Competências, coordenação e vulnerabilidades	44
4.5.3.	Terceiro patamar – Política Externa de Segurança Comum.....	46
4.6.	Síntese conclusiva.....	46
	Conclusões.....	48
	Bibliografia.....	54

Índice de Anexos

Anexo A — Rotas ilegais – deteções/nacionalidade	Anx A - 1
Anexo B — Nacionalidades das deteções ilegais – tipo de fronteira	Anx B - 1

Índice de Apêndices

Apêndice A — Corpo de conceitos e definições	Apd A - 1
Apêndice B — Planeamento Operacional na Gestão de Crises	Apd B - 1
Apêndice C — Risco Informacional	Apd C - 1
Apêndice D — Gestão Integrada de Fronteira - Modelo de Hokovsky	Apd D - 1
Apêndice E — Tabela de entrevistados	Apd E - 1
Apêndice F — Guião da entrevista e respostas às questões	Apd F - 1
Apêndice G — Análise qualitativa das entrevistas	Apd G - 1



Índice de Figuras

Figura 1 – Objeto de estudo e delimitação	3
Figura 2 – Espaço Schengen.....	8
Figura 3 – Rotas migratórias	10
Figura 4 – Percurso metodológico.....	15
Figura 5 – Arco de instabilidade e conflito do sul da Europa	20
Figura 6 – Áreas de atuação estratégica da PCSD.....	21
Figura 7 – Rede de riscos globais.....	25
Figura 8 – Índice de colapso das estruturas de governação em África.....	26
Figura 9 – Necessidades energéticas globais por fonte	28
Figura 10 – Escassez alimentar	30
Figura 11 – Disponibilidade de água.....	31
Figura 12 – Nível CO ₂ , per capita.....	32
Figura 13 – Espaço de atuação	35
Figura 14 – Modelo conceptual de Willis et al. de Gestão Integrada de Fronteira	37
Figura 15 – Modelo europeu adaptado de Gestão Integrada de Fronteira.....	39
Figura 16 – Triton - Área de operações genérica	40
Figura 17 – ONG presentes na costa Líbia.....	42
Figura 18 – Áreas de operação	43
Figura 19 – Número de salvamentos por organização - 2014/2016	45
Figura 20 – Tipologia de embarcações utilizadas pelas redes de tráfico – 2016.....	46
Figura 21 – Processo decisão.....	Apd B – 1
Figura 22 – Processo decisão versus tempo decisão	Apd B – 3
Figura 23 – Armazenamento de informação	Apd C – 1

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Análise dos resultados das entrevistas	Apd G - 1
---	-----------



Resumo

O presente trabalho desenvolvido durante a frequência do Curso de Promoção a Oficial General 2016/2017, tem como objetivo identificar que contributos podem as Forças Armadas (FFAA) e as Forças de Segurança (FS) acrescentar ao controlo da fronteira externa no contexto da União Europeia (UE).

Seguindo uma abordagem do tipo indutivo e hipotético-dedutivo, focámos o estudo em torno do Serviço Europeu de Ação Externa e no papel acrescido que as FFAA e as FS, no contexto da Política Comum de Segurança e Defesa, um dos vetores políticos de atuação externa da UE, poderão acrescentar ao controlo da fronteira do Espaço Schengen, sabendo que existem riscos que proliferam em seu redor e que constituem uma ameaça à segurança da UE.

Assim, a informação foi compilada com base em leituras documentais e entrevistas a especialistas em questões relacionadas com a segurança europeia, apoiada num estudo de caso efetuado sobre a Operação Sofia da União Europeia.

Na globalidade, conseguimos apurar que as FFAA e as FS têm capacidades operacionais que permitem ser articuladas entre si e que podem contribuir para um modelo mais eficaz de gestão integrada de fronteira que poderá ser levado em consideração no reforço da segurança do espaço europeu.

Palavras-chave

União Europeia, Espaço Schengen, Gestão Integrada de Fronteira, Política Comum de Segurança e Defesa.



Abstract

The present work developed during the attendance of the Promotion Course to General 2016/2017, has the objective to identify which contributions can the Armed Forces and the Security Forces add to the control of the European Union external borders.

Following an inductive and hypothetical-deductive approach, we have focused our study on the European External Action Service and the increased role that the Armed Forces (AF) and the Security Forces (SF), in the context of Common Security and Defence Policy, one of the political vectors of the external action of the EU, may add to the border control of the Schengen area, knowing that there are risks that proliferate around them and which pose a threat to the security of the EU.

The information was compiled on document readings and selective expert interviews on European security issues, supported by a case study on Operation Sofia of the European Union.

Overall, we have come to the conclusion that the AF and the SF have operational capabilities which might have to be coordinated and their participation will enhance the contribution to a more effective integrated border management and the reinforcement of an European security area.

Keywords

European Union, Schengen Area, Integrated Border Management, Common Security and Defense Policy.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AAN	–	Autoridade Aeronáutica Nacional
AEA	–	Agência Europeia do Ambiente
AED	–	Agência Europeia de Defesa
AMN	–	Autoridade Marítima Nacional
AR	–	Alto Representante
AREP	–	Assembleia da República
AT	–	Autoridade Tributária
CE	–	Comissão Europeia
CEM	–	Conceito Estratégico Militar
CEP	–	Cooperação Estruturada Permanente
CGPM	–	Comando-Geral da Polícia Marítima
CIVCOM	–	Comité Civil da Gestão de Crises
CMC	–	<i>Crises Management Concept</i>
CMUE	–	Comité Militar da União Europeia
CONOPS	–	<i>Concept of Operations</i>
CPS	–	Comité Político e de Segurança
CUE	–	Conselho da União Europeia
DCDC	–	<i>Development, Concepts and Doctrine Centre</i>
DGAM	–	Direção-Geral da Autoridade Marítima
DGEP	–	<i>Directorate-General for External Policies</i>
DGPE	–	Direção Geral de Política Externa Parlamento Europeu
EEINP	–	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente
EM	–	Estado-Membro
ES	–	Espaço Schengen
EUROSUR	–	<i>European Border Surveillance System</i>
FA	–	Força Aérea
FEIGE	–	Fronteira Estrutural de Interesse Geopolítico Eventual
FEIGP	–	Fronteira Estrutural de Interesse Geopolítico Permanente
FFAA	–	Forças Armadas
FRONTEX	–	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
FS	–	Forças de Segurança
GFN	–	Gestão da Fronteira Nacional



GNR	–	Guarda Nacional Republicana
GPM	–	Grupo Político Militar
HL	–	<i>House of the Lords</i>
IMD	–	<i>Initial Military Directive</i>
IUM	–	Instituto Universitário Militar
JOUE	–	Jornal Oficial da União Europeia
Km	–	Quilómetro
MAI	–	Ministério da Administração Interna
MDN	–	Ministério da Defesa Nacional
MF	–	Ministério das Finanças
MIFA	–	Missões das Forças Armadas
MN	–	Milha Náutica
NATO	–	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
ONG	–	Organização Não-Governamental
OPLAN	–	<i>Operational Plan</i>
OS	–	Operação Sofia
OSCE	–	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>
OT	–	Operação Triton
PCSD	–	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	–	Parlamento Europeu
PESC	–	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	–	Política Externa de Segurança e Defesa
PEV	–	Política Europeia de Vizinhança
PSP	–	Polícia de Segurança Pública
RCM	–	Resolução do Conselho de Ministros
ROE	–	<i>Rules of Engagement</i>
SEAE	–	Serviço Europeu de Ação Externa
SEF	–	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIS	–	Sistema de Informação de Schengen
SIVICC	–	Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo
SOP	–	<i>Standard Operating Procedures</i>
TFUE	–	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TL	–	Tratado de Lisboa



- TUE – Tratado da União Europeia
UE – União Europeia



Introdução

“Antes de 1914, a Terra era de todos. Cada um ia para onde queria e ficava o tempo que quisesse. Não havia autorizações, permissões, e divirto-me sempre ao ver o espanto dos mais jovens quando lhes conto que, antes de 1914, andei pela Índia e pela América sem passaporte e sem nunca sequer ter visto um passaporte.”

Stefan Zweig¹

Enquadramento e justificação do tema

Caracterizar o conceito de fronteira será uma tarefa de devoção académica pelo motivo de depender de diversas áreas do conhecimento, como a história, a geografia, o direito e, principalmente, da estratégia negocial pós-conflito. Tendo evoluído ao longo do tempo por motivos conjunturais, no presente século podemos afirmar que a fronteira é um dispositivo criado pelo Estado, embutido de uma dupla dimensão: a que define um limite de vizinhança entre entidades soberanas e a que salvaguarda um domínio de intervenção autónomo na defesa de interesses próprios. Podemos, ainda, inferir que o limite físico entre dois ou mais Estados não se restringe apenas à componente terrestre, podendo ter uma dimensão marítima (oceânica, fluvial ou lacustre) e espacial. Todas estas fronteiras delimitam sociedades, culturas e identidades (Marchueta, 2002).

Uma das grandes lições da Segunda Guerra Mundial foi a necessidade de fomentar laços de confiança entre os Estados e os seus povos. Esta foi a forma inteligente encontrada, capaz de garantir uma paz duradora, evitando no futuro que o conflito e a destruição varressem novamente a Europa. A primeira sugestão seria lançada por Winston Churchill durante um discurso universitário em Zurique onde alude à criação dos Estados Unidos da Europa (Dockter, 2016). Assim nasce a ideia percussora da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, cujo objetivo teria o propósito de dissipar a desconfiança e a tensão entre países europeus com base em dois pilares: união económica e política (UE, 2016f).

O aprofundamento da integração europeia não mais parou de evoluir em novas formas de cooperação entre os Estados-Membros (EM), nomeadamente no quadro da defesa, do comércio, da justiça e dos assuntos internos. Este último pilar, onde se enquadra o Espaço Schengen (ES), foi um passo fundamental para reaproximar os cidadãos que se alargou com

¹ Escritor austríaco de nacionalidade judaica.



a queda do Muro de Berlim e o desmoronar da União Soviética. Nos nossos dias as fronteiras interiores ao ES não são mais que um conjunto “... de linhas simbólicas que se atravessam descontraidamente como quem atravessa o meridiano de Greenwich.” (Teixeira, 2016a, p. 5).

Esta facilidade promoveu a liberdade de circulação das pessoas e contribuiu para estimular a convergência social, a cooperação económica e a segurança europeia. A mesma facilidade de circulação não poderá ser aplicada quando se fala de atravessar a fronteira geográfica do exterior para o interior da União Europeia (UE).

Atendendo aos vários conflitos que se desenvolveram na proximidade da fronteira externa, a globalização veio afetar de forma direta a segurança e a soberania dos Estados. A Primavera Árabe, movimento onde o primeiro protesto teve lugar na cidade de *Sidi Bouzid*, Tunísia, em 18 de dezembro de 2010, com a imolação em fogo de *Mohamed Bouazizi*, desencadeou uma onda revolucionária que rapidamente se propagou pelo Magrebe, pelo Sahel e pelo Médio Oriente (Pinto, 2014).

Esta situação de instabilidade na vizinhança da fronteira de segurança da Europa, criou condições propícias à proliferação do terrorismo extremista, ao tráfico ilícito de pessoas e ao contrabando de drogas e armas. Estas ameaças, quando concretizadas na plenitude, provocam um impacto negativo nas sociedades e nas condições de estabilidade e segurança europeias (Pinto, 2013).

Sendo a Europa um espaço de invejável riqueza e de sustentável desenvolvimento económico e social, características que motivaram um fluxo de imigrantes “(...) em fuga aos cataclismos bélicos nos países de origem, procuraram na Europa um refúgio que lhes pudesse proporcionar uma vida com maior dignidade humana.” (Freitas, 2011).

Esta pressão migratória levou os EM com responsabilidades no controlo externo das fronteiras, a acionar mecanismos adicionais de reforço de segurança, proporcionais à resposta necessária em apoio humanitário, aos milhares de imigrantes que assolaram a fronteira sul e sudeste da Europa. Este fenómeno obrigou à implementação de novos modelos de vigilância, de defesa e de articulação transnacional (Elias, 2013).

Esta matéria, inserida num período de restrições orçamentais, leva-nos a identificar patamares possíveis de articulação e cooperação entre as missões desenvolvidas pelas Forças Armadas (FFAA) e estabelecidas no Conceito Estratégico Militar (CEM) que, em sintonia com as Forças de Segurança (FS), possam garantir um controlo eficaz da fronteira externa nacional e, por conseguinte, do espaço europeu. Desta sinergia resultarão, eventualmente,



economias de escala em recursos humanos, materiais e financeiros que poderão contribuir para o aperfeiçoamento do atual sistema integrado de gestão de fronteiras europeu.

Objeto do estudo e sua delimitação

O objeto do estudo está centrado na política externa e de segurança desenvolvida pelo Serviço Europeu de Ação Externa que no contexto da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), analisou o papel acrescido que as FFAA e as FS podem acrescentar ao controlo da fronteira do ES, sabendo que proliferam um conjunto de ameaças no seu redor e que constituem um risco à segurança do espaço europeu (Figura 1).

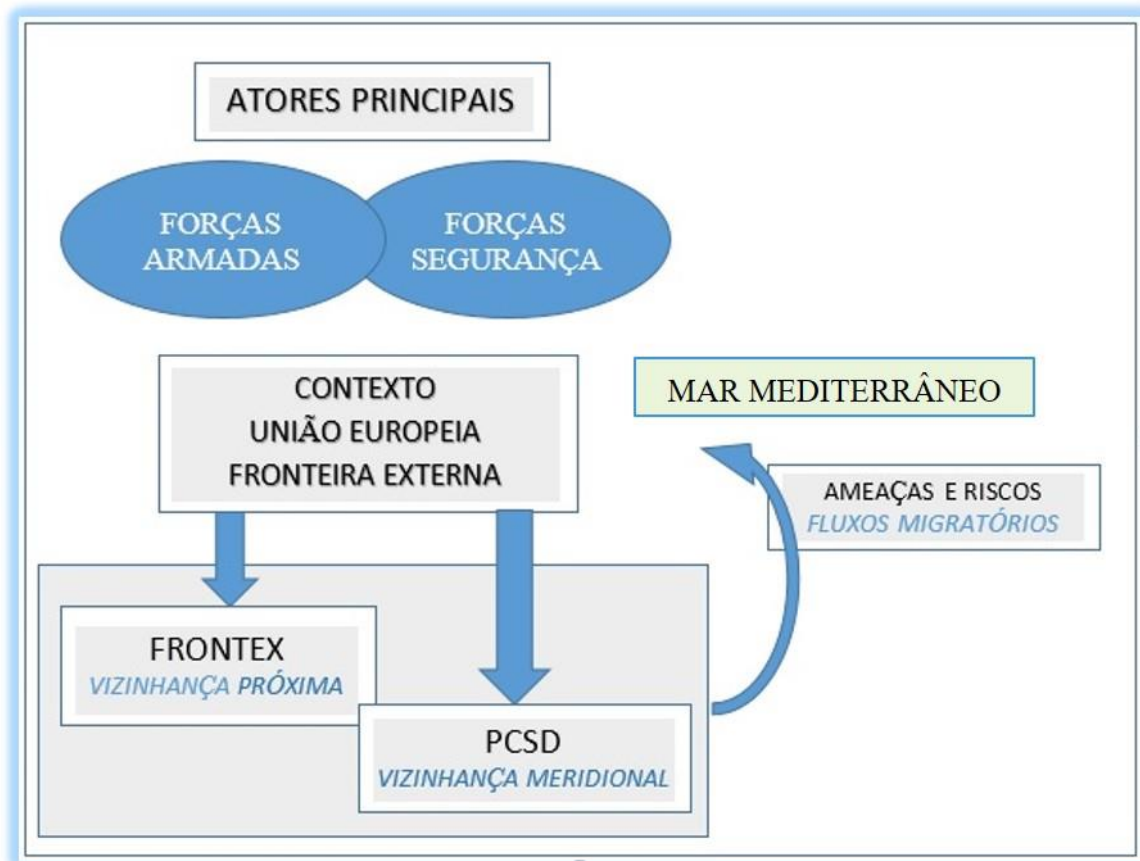


Figura 1 – Objeto de estudo e delimitação

Fonte: (autor, 2017)

Durante o desenvolvimento do trabalho, foi intenção do autor identificar no universo das missões estabelecidas pelo CEM, aquelas que as FFAA, isoladamente ou em conjunto com as FS, vigiando e atuando no exterior da fronteira, possam trazer valor acrescido à segurança da UE.

Atendendo à abrangência do tema, foi definido como cenário de enquadramento a UE, focalizado na fronteira externa do ES. Restringido ao espaço meridional da UE, este trabalho



aborda a vertente da Política Europeia de Vizinhança² (PEV), centrada na atuação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), no Mediterrâneo e na PCSD, no norte de África, na perspetiva de mitigar na origem os riscos associados aos fluxos migratórios.

Por último, tendo em vista que o tema principal em análise será identificar que contributos podem as FFAA acrescentar à segurança europeia, não deixaremos de tratar a cooperação que as FS prestam à FRONTEX.

Objetivos da investigação

O Objetivo Geral (OG) do estudo é: Identificar sinergias entre as FFAA e as FS, no contexto da PCSD, onde seja possível potencializar a segurança na fronteira do ES.

Com o propósito de o atingir, definimos os seguintes Objetivos Específicos (OE):

- OE1: Caracterizar o Espaço Schengen e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira;
- OE2: Caracterizar o Serviço Europeu de Ação Externa, organismo a partir do qual é definida a Política Externa de Segurança Comum e a Política Comum de Segurança e Defesa;
- OE3: Identificar os riscos e as ameaças que impendem sobre a fronteira do Espaço Schengen;
- OE4: Propor um modelo de Gestão Integrado de Fronteira, englobando as Forças Armadas e as Forças de Segurança, com a finalidade de melhorar o controlo das fronteiras.

Questões de investigação e hipóteses

A partir dos objetivos estabelecidos, deduzimos a Questão Central (QC): Qual o papel acrescido que as Forças Armadas e as Forças de Segurança, no contexto da Política Comum de Segurança e Defesa, podem acrescentar ao controlo da fronteira do Espaço Schengen?

A partir da QC, deduziram-se as seguintes Questões Derivadas (QD) e as respetivas hipóteses (HIP):

- QD1: De que forma podem as Forças Armadas e as Forças de Segurança apoiar a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira?
- HIP1: As Forças Armadas e as Forças de Segurança quando atuam em apoio da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, seja em articulação ou cooperação, desempenham um papel positivo.

² Ver apêndice A – Corpo de conceitos



- QD2: Em que medida as Forças Armadas e as Forças de Segurança, no contexto da Política Comum de Segurança e Defesa, têm um papel positivo na segurança da União Europeia?
- HIP2: O emprego das Forças Armadas e das Forças de Segurança no contexto da Política Comum de Segurança e Defesa contribui para uma maior segurança da UE.
- QD3: Em que medida a Política Comum de Segurança e Defesa contribui para mitigar os riscos e as ameaças que circundam a fronteira do ES?
- HIP3: A PCSD tem um papel redutor nos riscos e ameaças que circundam a fronteira do Espaço Schengen.
- QD4: Quais as potencialidades que as Forças Armadas e as Forças de Segurança podem acrescentar à Gestão Integrada de Fronteira?
- HIP4: As Forças Armadas e as Forças de Segurança representam um valor acrescido à Gestão Integrada de Fronteira.

Breve síntese da metodologia da investigação

Este trabalho de investigação seguiu a orientação metodológica em vigor no Instituto Universitário Militar (IUM), de acordo com o estabelecido na NEP ACA/010 e na NEP/ACA 018, ambas de 15 setembro 2015. Todo o desenvolvimento da pesquisa girou na procura da resposta às questões levantadas com a finalidade de atingir o OG e os OE, seguindo um processo do tipo indutivo, observando casos particulares, apoiado numa abordagem hipotético-dedutiva. Em auxílio da concretização dos objetivos estabelecidos, este estudo foi conduzido de acordo com uma estratégia essencialmente qualitativa, reforçada com contributos quantitativos relevantes.

Na tentativa de encontrar as potencialidades que as FFAA e as FS podem acrescentar à Gestão Integrada de Fronteira (GIF) e que melhor satisfaça as necessidades de segurança da UE (segurança cooperativa e humanitária), o trabalho seguirá um desenho de pesquisa de estudo de caso porque, além de estar em sintonia com a estratégia de investigação qualitativa, permite compreender o objeto de estudo que se focou no papel que as FFAA e as FS, no contexto da PCSD, poderão acrescentar ao controlo da fronteira do ES.

Organização do estudo

Procurando conceder a melhor sequência lógica ao trabalho desenvolvido, estruturámos o estudo, não incluindo a introdução e as conclusões, em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, é feita a revisão da literatura que descreve os princípios gerais e a evolução da liberdade de circulação de pessoas na UE e a responsabilidade cometida aos



EM pelo controlo e segurança da fronteira externa do ES. Analisa o enquadramento territorial do ES, a FRONTEX e a participação nacional no controlo da fronteira europeia.

O segundo capítulo, é dedicado ao enquadramento do SEAE e a dois dos principais vetores políticos de ação externa, a PESC e a PCSD, bem como ao modelo de planeamento operacional utilizado quando uma missão/operação é implementada pela UE.

O terceiro capítulo, procura caracterizar os riscos que circundam o espaço europeu e as consequências que possam advir para o ES se não forem devidamente considerados.

No quarto capítulo, analisa-se a possível articulação ou cooperação entre as FFAA e as FS, propondo-se um modelo de GIF que tenta interligar, por áreas de atuação, ambas as forças, utilizando como recurso o estudo de caso a Operação Sofia (OS).

Por fim, apresentam-se as conclusões, identificando contributos do estudo que serão traduzidas em recomendações. São ainda, apresentadas as limitações encontradas durante a investigação, bem como feitas considerações sobre eventuais linhas de investigação para futuras pesquisas.



1. Revisão da literatura e metodologia

“Congelar Schengen seria a vitória do terror”, foi o título da entrevista concedida por Durão Barroso à revista XXI, Ter Opinião. Nela, o entrevistado elabora sobre a extrema importância que a liberdade de circulação representa para milhões de pessoas e a relevância que teve para o progresso civilizacional (Teixeira, 2016b, p. 20). No caso concreto da fronteira externa, os Estados pertencentes ao ES, não têm o pretensiosismo de quererem isolar-se ou separar-se dos demais Estados, mas sim identificar as pessoas que a cruzam, garantindo a proteção e a segurança dos cidadãos que habitam no seu interior. É neste contexto de revisão da literatura, numa primeira abordagem, partindo do lato europeu para o particular nacional, que importa estudar o diverso acervo documental enquadrador do ES, da FRONTEX e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) português, entidades com responsabilidade de atuação direta na proximidade da fronteira externa da UE.

1.1. Espaço Schengen

A criação do ES, assente no Acordo de Schengen assinado em 1985, estabeleceu a abolição das fronteiras internas entre os Estados signatários, garantindo a livre circulação quer aos cidadãos europeus quer aos não-europeus, passando a existir apenas uma única fronteira externa. A eficácia da segurança do ES passou assim a depender de todos e de cada um dos EM com fronteira externa. Assim, assegurar a inviolabilidade da fronteira externa constituiu-se um imperativo e uma responsabilidade transversal a todos os Estados vinculados ao ES (UE, 2014).

Nem todos os Estados europeus que cooperam no âmbito do acordo Schengen aboliram as suas fronteiras. Uns por opção política, outros por serem países limítrofes, não reúnem os requisitos técnicos necessários a um controlo efetivo da entrada de pessoas na UE (EUR-Lex, 2008).

Hoje, o ES é constituído por 26 países que aplicam integralmente o acordo Schengen, dos quais 22 pertencem à UE e quatro são Estados³ associados. No seu conjunto representam 500 milhões de pessoas que circulam livremente no interior de uma fronteira externa com 50 000 km de extensão, da qual 80% é marítima e apenas 20% é terrestre, onde está incluído centenas de aeroportos, portos marítimos e postos fronteiriços de controlo (CUE, 2015).

³ Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein

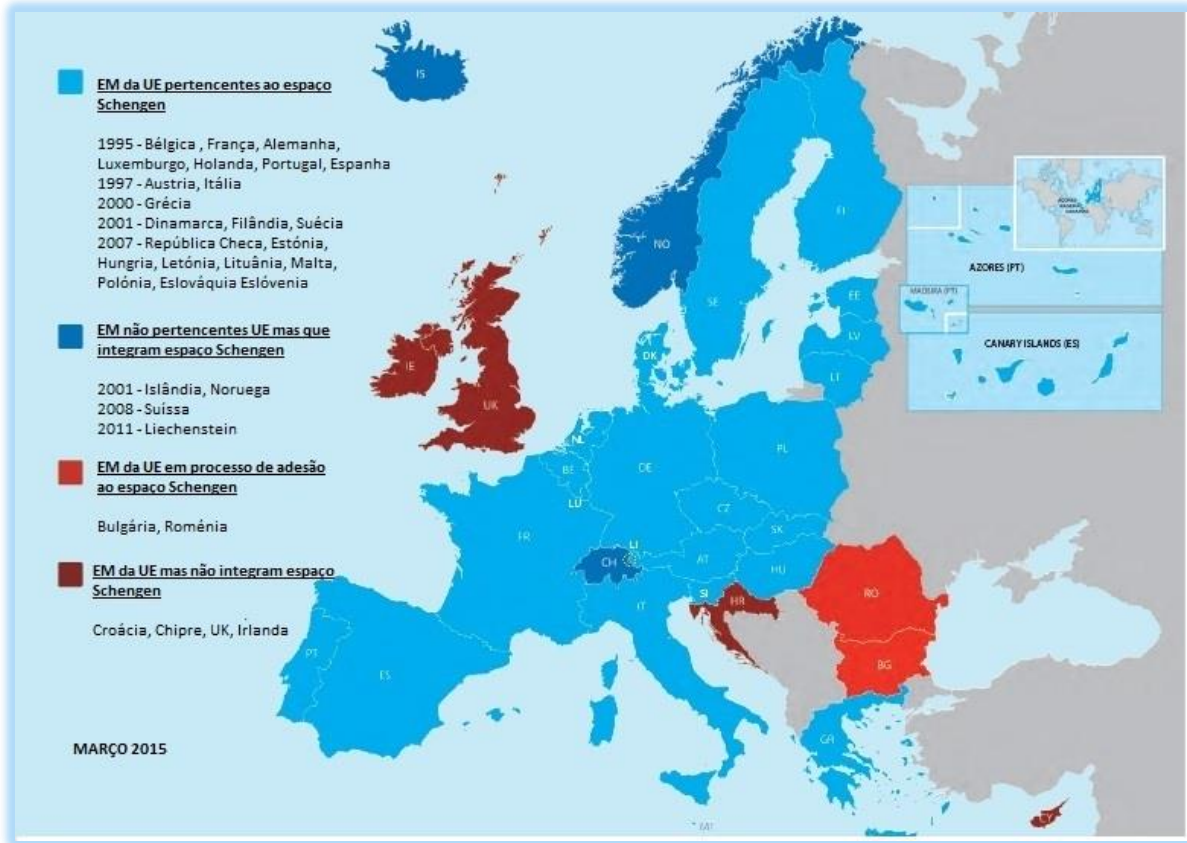


Figura 2 – Espaço Schengen

Fonte: adaptado pelo autor (CUE, 2015)

1.2. Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

A recente alteração à missão da FRONTEX, ocorrida em 14 de setembro de 2016, mantendo a mesma personalidade jurídica no âmbito das leis comunitárias, foi consequência da obrigatoriedade de encontrar uma resposta a dar aos novos desafios e à nova realidade geopolítica, centradas na área da liberdade, segurança e justiça, com que a UE se confrontou recentemente (Demitriadi, 2016). As factuais referem-se concretamente à crise migratória de 2015 e 2016, atingindo proporções apenas igualáveis a 1940, durante o decorrer da Segunda Guerra Mundial (Mead, 2015). Relacionado com a crise migratória não podemos dissociar o combate à criminalidade transnacional organizada e a luta contra o terrorismo internacional, com origem fora das fronteiras externas (Eur-Lex, 2016d). Assim, a FRONTEX, viu os seus poderes reforçados, devendo continuar a garantir a plenitude das suas atividades e procedimentos com o objetivo de (Eur-Lex, 2016d):

– definir a estratégia técnica e operacional de melhoria do sistema de GIF a nível do ES;



- supervisionar o funcionamento do controlo fronteiriço nas fronteiras externas do ES, prestando assistência técnica e operacional aos EM;
- assegurar uma projeção operacional imediata (três dias), em situações que exijam uma ação urgente nas fronteiras externas, mesmo que para isso o Estado afetado não tenha tomado, ou se recuse a tomar, a iniciativa de solicitar ajuda;
- garantir operações de vigilância marítima e de busca e salvamento a pessoas em perigo no mar;
- responder às potenciais ameaças combatendo a criminalidade grave infiltrada nos fluxos migratórios, de dimensão transfronteiriça, garantindo, assim, um elevado nível de segurança no ES e na UE (Eur-Lex, 2016d).

1.2.1. Rotas de migração ilegal no Espaço Schengen

O ano de 2016, relativamente ao ano de 2015 (1 822 337), registou uma diminuição no número total de travessias ilegais detetadas a tentar cruzar as fronteiras externas, sendo que a Turquia e a região dos Balcãs Ocidentais foram as que mais contribuíram para o decréscimo. No entanto, apesar de 2016 ter atingido um número ligeiramente acima do meio milhão de deteções (511 371), este valor significa que a pressão exercida pelos fluxos ilegais de migrantes continua excecionalmente elevada, comparativamente aos dados registados, entre os anos de 2010 (104 060) e 2014 (282 933) (Frontex, 2017).

A estatística demonstra que a pressão migratória exercida sobre a fronteira externa do ES com a Turquia tem vindo a diminuir desde outubro de 2015 (*eastern mediteranean route*). Um fator importante que contribuiu para esta tendência, foi o acordo alcançado para a implementação de um plano de ação conjunto entre a UE-Turquia. Após ter entrado em vigor em março de 2016, a Turquia deu início a um processo de reforço da vigilância e controlo das suas fronteiras marítimas e terrestres, tendo implementado um conjunto de medidas repressivas a fim de dismantelar as rotas e o modelo de negócio dos traficantes de migração ilegal da Turquia para a UE. Este acordo previu, ainda, o rápido regresso à Turquia daqueles migrantes que mesmo assim tivessem conseguido entrar na Grécia, salvaguardando, no entanto, aqueles que necessitassem de proteção internacional (CUE, 2016b).

Em relação ao Mediterrâneo Central, nunca antes as deteções tinham sido tão elevadas, ao ponto de chegarem aos 181 459 migrantes ilegais em 2016, representando um aumento de 18%, comparativamente a 2015. Também pelo terceiro ano consecutivo, conforme se pode verificar pelo anexo A, as deteções nesta mesma rota ultrapassaram os 100 000 migrantes ilegais. Esta tendência de crescimento com base em entrevistas efetuadas a



refugiados acantonados nos campos de acolhimento e resgatados no Mediterrâneo, leva-nos a pensar que as redes de tráfico ilegal de migrantes deslocaram-se da rota dos Balcãs Ocidentais para território Líbio, necessitando de uma intervenção especial por parte da UE (Frontex, 2017).

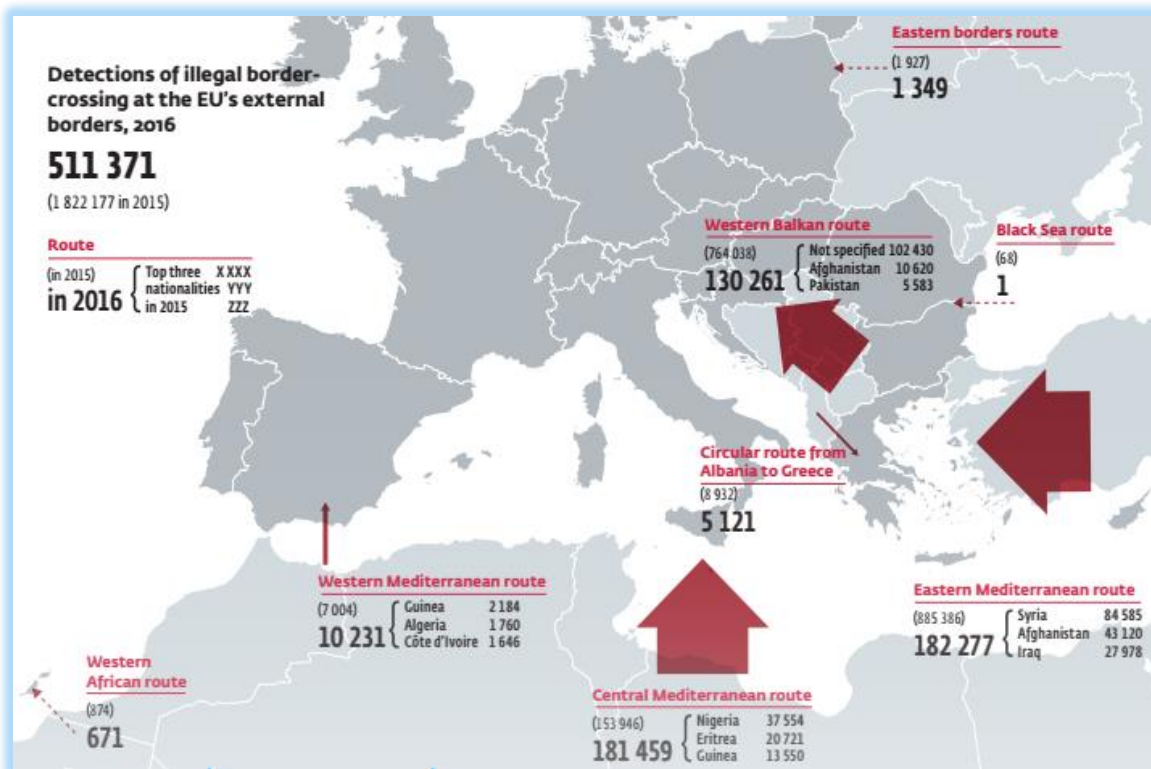


Figura 3 – Rotas migratórias

Fonte: (Frontex, 2017)

Ao mesmo tempo, segundo a Organização Internacional para as Migrações, o número de mortes e de pessoas desaparecidas, numa estimativa grosseira devido à ausência de listas de passageiros e com base nos corpos realmente recuperados, aumentou de 3 175, em 2015, para mais de 4 500 vítimas, em 2016. Apesar do investimento efetuado na melhoria das capacidades de vigilância e em meios de salvamento e as operações serem efetuadas, frequentemente, dentro das águas territoriais Líbias, não foi possível inverter a tendência no número de vítimas (Frontex, 2017).

Do mesmo modo que a rota do Mediterrâneo Central, nunca antes as deteções na rota do Mediterrâneo Ocidental atingiram valores tão elevadas como em 2016 (mais de 10 000 deteções), representando um acréscimo de 46% em relação a 2015 e de mais 21% do que em 2011 (anexo A).

Em conclusão, o tráfico ilegal de migrantes com origem no Norte de África, correspondeu aproximadamente a 37% do total de deteções efetuadas, sendo a maioria



naturais do continente africano (anexo B), sendo revelador da crescente pressão que esta matéria induz na UE.

1.2.2. A UE e os fluxos migratórios

Esta vaga de pessoas de dimensão não prevista, ocorreu a uma velocidade alucinante para o qual os EM não estavam capacitados para responder conforme os padrões europeus de solidariedade humana. Erguia-se, assim, um problema específico que requeria a identificação imediata de soluções operacionais e políticas de nível europeu (Sekularac, 2015). Vários pontos de entrada na Europa, estiveram sujeitos a uma enorme pressão, pelo que uma das soluções operacionais identificadas, foi o restabelecimento de fronteiras internas entre alguns dos EM do ES.

Como solução política, foi acordado entre os líderes europeus um plano de ação, onde estabeleceram 17 linhas de atuação, com objetivos coletivos perfeitamente definidos. Entre as principais, destacam-se (CE, 2015c):

- garantir o intercâmbio permanente de informações e uma cooperação eficaz entre EM;
- aumentar a capacidade de fornecer alojamento temporário, repouso, alimentação, saúde, água e saneamento a todas as pessoas necessitadas;
- limitar os movimentos secundários, fornecendo transporte como forma de acelerar o movimento ao longo da rota, sem notificarem previamente o país de acolhimento;
- assegurar uma abordagem coletiva na gestão das fronteiras, encorajando o registo completo e a recolha de impressões digitais;
- lutar contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos;
- alargar as áreas de vigilância e reforçar os meios de busca e salvamento.

Ao nível da participação nacional relacionada com o controlo das migrações no Mar Mediterrâneo, Portugal tem tido uma postura ativa disponibilizando a experiência das FFAA e das FS ao serviço da FRONTEX, como veremos de seguida (MDN, 2015).

1.3. Gestão da Fronteira Nacional

Na complexidade das responsabilidades atribuídas à Gestão da Fronteira Nacional (GFN), Portugal conta com a participação de três entidades públicas: Ministério da Administração Interna (MAI), Ministério da Defesa Nacional (MDN) e Ministério das Finanças (MF). O MAI, através dos órgãos sob a sua tutela, nomeadamente Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP), assume as principais competências na área da segurança interna



(AREP, 2008). O MDN, através das FFAA, da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e da Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN), assume atribuições no âmbito da vigilância, que as executa através das FFAA ou dos referidos órgãos (MDN, 2014b). O MF, através da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), exerce o controlo de bens para fins fiscais e económicos, podendo em determinadas circunstâncias solicitar a colaboração da GNR no combate ao tráfico de ilícitos durante o desalfandegamento (RCM, 2011).

1.3.1. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

No quadro da política de segurança interna, incumbe ao SEF assumir ao mais alto nível a coordenação da GFN. Na esfera alargada de competências, cabe-lhe controlar a circulação de pessoas nas fronteiras e estudar, promover, coordenar e executar as medidas e as ações relacionadas com os movimentos migratórios. Além de exercer, promove a cooperação com outros órgãos e serviços do Estado, investigando crimes de auxílio à imigração ilegal, interligando-os ao tráfico de pessoas e fraude documental (MAI, 2016a).

No plano internacional compete-lhe assegurar a representação do Estado Português ao nível da UE, bem como garantir a colaboração com serviços similares estrangeiros, nomeadamente assumindo-se como ponto nacional de contato da FRONTEX (MAI, 2016a).

Inserido nesta competência, coordenou a participação portuguesa nas operações de controlo da fronteira externa do ES e os meios operacionais de auxílio à busca e ao salvamento no que concerne à crise de migrantes no Mediterrâneo. No total, a FRONTEX pôde contar com a participação de Portugal em forças e serviços de segurança, onde se incluem as FFAA, em 18 das 20 operações planeadas em 2015 (SEF, 2016).

1.3.2. Guarda Nacional Republicana

Através da Unidade de Controlo Costeiro (UCC), assegura a vigilância, patrulhamento e interceção marítima (até às 12 milhas) e terrestre, em toda a costa e mar territorial do continente, incluindo as Regiões Autónomas, gerindo e operando o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC). É também responsável por gerir e operacionalizar o Centro Nacional de Coordenação (CNC) do sistema EUROSUR (MAI, 2016b). No plano internacional, em 2015, participou com equipas cinotécnicas, viaturas com capacidade de vigilância térmica e embarcações, em operações de gestão civil de crises, de paz e humanitárias no âmbito da FRONTEX (MAI, 2016c).

1.3.3. Polícia de Segurança Pública

Assume funções de vigilância nos postos de fronteira aérea, parceiro colaborativo do SEF, na componente de segurança e prevenção de imigração ilegal e criminalidade



transfronteiriça nos aeroportos. No plano internacional, apenas participou, em 2015, com equipas cinotécnicas em operações no âmbito FRONTEX.

1.3.4. Autoridade Marítima Nacional

É a entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Marinha, pela Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM)⁴ e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM)⁵, no quadro das atribuições definidas no Sistema de Autoridade Marítima, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional. Cumpre à Marinha, disponibilizar os recursos humanos e os materiais necessários ao desempenho das competências dos respetivos órgãos e serviços (RCM, 2014a).

No plano internacional, em 2015/2016, a AMN através dos agentes da Polícia Marítima (PM), colaboraram com a FRONTEX em ações de vigilância das fronteiras marítimas, no combate ao crime transfronteiriço e em operações de busca e salvamento, disponibilizando embarcações e uma viatura de vigilância costeira (Cordeiro, 2016).

1.3.5. Autoridade Aeronáutica Nacional

É a entidade responsável pela coordenação e execução das atividades a desenvolver pela Força Aérea (FA) na regulação, inspeção e supervisão das atividades de âmbito aeronáutico na área da defesa nacional (AREP, 2013). Neste sentido, no âmbito da missão, a AAN tem competências para efetuar ações de controlo, de reconhecimento e vigilância aérea de aeronaves, navios, infraestruturas e de gestão do espaço aéreo por questões de segurança nacional. Adicionalmente, através da utilização dos recursos ao serviço da FA, exerce poderes de autoridade do Estado, em coordenação e cooperação com as FS, na prossecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional (AREP, 2009).

1.3.6. Cooperação das Forças Armadas

As missões das FFAA decorrem da Constituição da República Portuguesa (CRP), da lei e, encontram-se detalhadas no documento Missões das Forças Armadas (MIFA). Elas cooperam, nos termos da lei, com as Forças de Segurança (FS), a fim de contribuir para a proteção de pessoas, defesa de infraestruturas críticas, combate ao terrorismo e à criminalidade transnacional (AREP, 2009).

No atual quadro conjuntural, a multiplicidade de cenários internacionais que se caracterizam pela instabilidade e imprevisibilidade, implica que a defesa do EEINP tenha

⁴ DGAM – Definição Apêndice A.

⁵ CGPM – Definição Apêndice A.



uma prioridade cada vez mais expressiva no que à preservação da integridade territorial diz respeito, conseqüentemente do ES, face à incerteza da agressão ou ameaça não convencional (RCM, 2013). Com efeito, são prioritários os esforços de recolha de informação estratégica, quer no interior quer no exterior das fronteiras, fazendo uso dos recursos tecnológicos ao serviço das FFAA. Assim, participam e contribuem para a *situational awareness* da vigilância, do controlo e da fiscalização dos espaços marítimos e aéreos, de soberania e jurisdição nacional, contra qualquer agressão ou ameaça, disponibilizando meios humanos, técnicos, navais e aéreos, à AMN e AAN, no cumprimento das atribuições decorrentes da lei (MDN, 2015).

No plano internacional, nos últimos cinco anos, a FA tem colaborado com a FRONTEX, em ações de vigilância das fronteiras marítimas, no combate ao crime transfronteiriço e em operações de busca e salvamento, disponibilizando meios aéreos para o efeito (FA, 2016).

1.4. Modelo de análise

A metodologia utilizada na presente investigação alicerça-se no método de raciocínio indutivo e hipotético-dedutivo, procurando atingir o OG e os OE, através da resposta à QC e QD. Na busca para encontrar o modelo de GIF que melhor responda às necessidades de segurança no ES, o estudo utiliza uma estratégia de pesquisa qualitativa, mas com contributos quantitativos relevantes, numa lógica de reforço.

A investigação inclui a identificação e a avaliação dos instrumentos ao dispor da UE que poderão contribuir para melhorar a eficácia da segurança do ES, perante um cenário crescente de ameaças no flanco sul da UE.

No que respeita às técnicas de recolha de dados recorreu-se, essencialmente, à análise documental e à entrevista semiestruturada. Estas foram conduzidas a diversas personalidades, dos diferentes quadrantes institucionais, com responsabilidade no controlo de fronteiras que permitiu introduzir um elemento de sustentabilidade.

A interpretação dos resultados foi alicerçada em conceitos padronizados, de modo a permitir identificar soluções que poderão ser edificadas pela UE, de modo a melhorar a capacidade de resposta, face às ameaças vindas de um espaço de influência próximo.

O estudo seguiu um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso, com a finalidade de identificar pontos fortes e vulnerabilidades que permitam identificar soluções, ajudando a responder às questões levantadas e verificar as hipóteses formuladas no início da investigação.



Assim, na primeira fase, a exploratória, foi revista a literatura referente ao tema e estabelecida a metodologia a seguir no processo de investigação e o modelo de análise a adotar.

Na segunda fase, a analítica, foi feita a recolha dos dados, através de diferentes técnicas, designadamente a análise documental e a entrevista e feito o tratamento analítico dos dados.

Finalmente, na terceira fase, a conclusiva, são apresentadas as conclusões, destacando os contributos da investigação e as decorrentes recomendações.

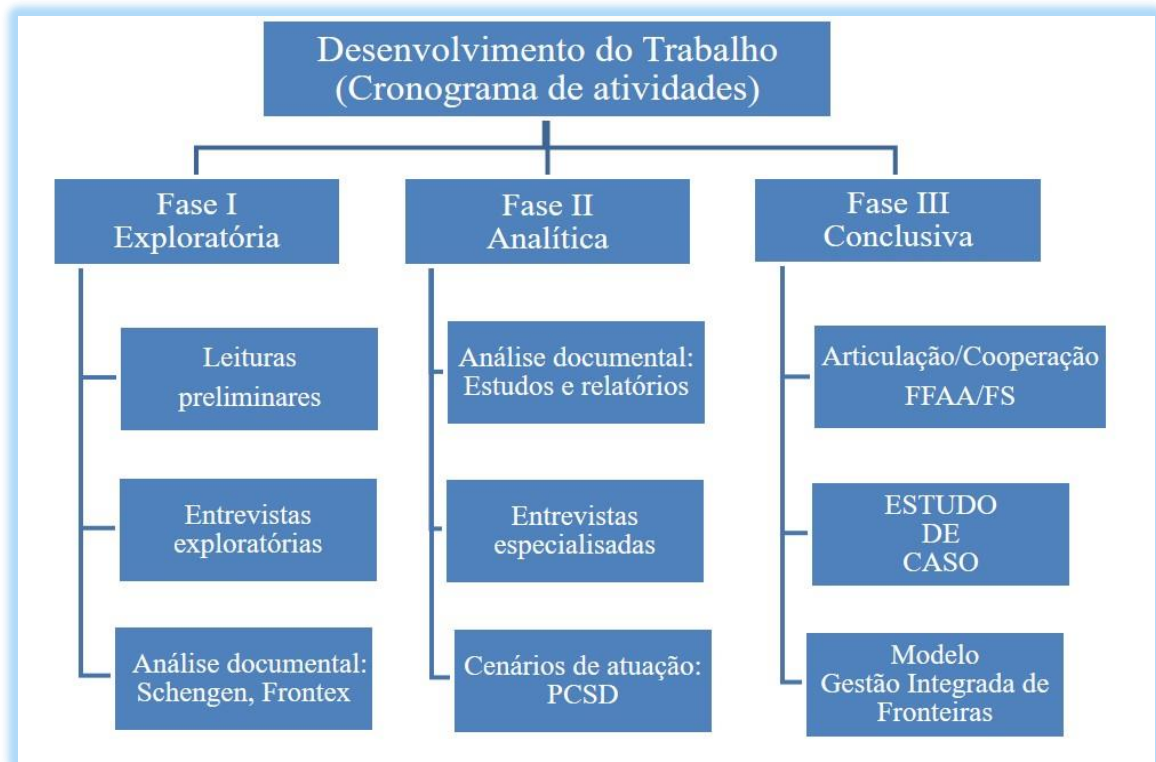


Figura 4 – Percurso metodológico

Fonte: (autor, 2017)



2. A Ação Externa da União Europeia

A base de lançamento da nova estrutura institucional da UE teve lugar no dia em que o Tratado de Lisboa⁶ (TL), após assinatura pelos EM, entrou em vigor: 1 de dezembro de 2010. A partir desta data abriu-se caminho a uma nova abordagem da política externa e de segurança da União com o propósito de unificar os EM e tornar mais coerente a sua cooperação com países terceiros e com as organizações internacionais (SEAE, 2016b).

Ao anunciar esta finalidade, o TL deu origem ao cargo de Alto Representante (AR) da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança em acumulação com a Vice-presidência da Comissão Europeia (CE). Este duplo chapéu veio permitir uma coerência global e uma eficácia mais concertada à política externa da UE, motivo pelo qual se estabeleceu a ponte através do AR entre o Conselho de Negócios Estrangeiros e a Comissão (Zacarias, 2013).

Em apoio ao exercício do cargo de AR na implementação da política externa, o TL criou o SEAE, composto por especialistas em política externa oriundos da CE e por elementos do corpo diplomático pertencentes aos EM. Ao SEAE, sob a direção da AR, cabe a responsabilidade, entre outras missões, de apoiar a elaboração e condução da ação externa da União no âmbito da PESC e da PCSD (Rocha, 2011).

Sendo o SEAE um órgão autónomo, a sua estrutura de funcionamento está subdividida em Direções-Gerais, dedicadas a domínios temáticos ou geográficos específicos, envolvendo todos os continentes, destacando-se particularmente o departamento de gestão de crises e planeamento, onde se insere o Estado-Maior e o Centro de Situação (SITCEN) da UE para a condução da PESC (SEAE, 2016b).

2.1. A Política Externa e de Segurança Comum

A entrada em vigor do Tratado de *Maastrich*, no dia 1 de novembro de 1993, visou implementar a arquitetura de funcionamento da UE, à data, com um sistema de três pilares, do qual o segundo fazia referência à cooperação em matéria de PESC⁷. Foi concebido com o objetivo proporcionar um modelo facilitador na formulação, adoção e execução de uma política externa comum. Nesta matéria, sempre alvo de difícil consensualidade entre os Estados, o processo de decisão ficaria mais clarificado: a regra rígida de decisão da PESC

⁶ Tratado de Lisboa – Entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009. Veio reformular o Tratado da União Europeia (TUE) e da Comunidade Europeia, sendo que este passou a designar-se por Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Teve como objetivo adaptá-lo às crescentes expectativas dos cidadãos europeus em resposta aos novos desafios da União.

⁷ O primeiro pilar dizia respeito às instituições europeias e o terceiro estabelecia a cooperação na área dos Assuntos Internos e Justiça.



continuará assente numa base de unanimidade, existindo a possibilidade, pela primeira vez, do critério da abstenção construtiva (a abstenção de um Estado não seria motivo impeditivo da decisão unânime) (Coutinho e Camisão, 2012). As chamadas Missões de *Petersberg*, passaram então a fazer parte do léxico político da PESC, conforme previsto pelo Tratado de Amesterdão (antecessor do TL), sendo missões vocacionadas para a gestão de crises, podendo tomar a dimensão de missões humanitárias e de evacuação de não-combatentes, de manutenção de paz ou de restabelecimento da paz (UE, 2016e).

Após a assinatura do TL, o alcance da dimensão da PESC voltou a crescer, trazendo consigo um maior relevo ao quadro da gestão de crises, integrando uma componente, a operacional da PCSD, integradora de todos os aspetos relacionados com as questões de segurança e defesa, quer sejam militares quer civis.

2.2. A Política Comum de Segurança e Defesa

A PCSD, instrumento de ação externa da UE, viu a sua identidade genética ser reforçada com a promulgação do TL em 2010. Sendo um instrumento com o objetivo de atribuir capacidade operacional à UE, aquilo que foram as tarefas e os seus objetivos iniciais, as Missões *Petersberg*, foi-lhe agora adicionada uma nova configuração de missões expedicionárias: missões conjuntas de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e manutenção de paz, missões de forças de combate para gestão de crises que se poderão subdividir em restabelecimento da paz ou estabilização pós-conflito (UE, 2017). Poderemos então concluir que as tarefas para o qual a PCSD estava inicialmente vocacionada, a gestão de crises, viu a partir deste momento os seus objetivos alargados ao integrar aquelas missões, que por natureza tinham “(...) uma finalidade preventiva e/ou erradicação das chamadas causas estruturais da instabilidade, num dado conflito.” (Rocha, 2011, p. 43).

Cabendo ao AR da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança a responsabilidade de orientar estas missões, independentemente do carácter civil ou militar que possam vir a tomar, o TL reforçou o projeto de segurança e defesa da Europa acrescentando-lhe três novas dimensões: o Auxílio e a Assistência, a Solidariedade e a Cooperação Estruturada Permanente (CEP).

2.2.1. Artigo 42º – Tratado da União Europeia

A Clausula de Auxílio e Assistência é uma disposição prevista no artigo 42º do TUE, em matéria de PCSD. Este artigo estabelece que se um EM for alvo de uma agressão armada contra o seu território, os restantes estão obrigados a prestar-lhe “(...) auxílio e assistência



por todos os meios ao seu alcance, respeitando o artigo 51º da Carta das Nações Unidas.”⁸
(Eur-Lex, 2016a, p. C202/39).

Esta cláusula foi invocada pela primeira vez, em 13 de novembro de 2015, na sequência dos ataques terroristas ocorridos em Paris. Apesar de terem sido perpetrados por terroristas e existir legitimidade para invocar a Cláusula de Solidariedade, a França justificou a invocação da Defesa Mútua ao categorizar os ataques como um ato de guerra planeado, executado a partir do exterior, mas suportado por cumplicidades internas (Rodrigues, 2015).

No entanto, a aplicação desta cláusula não é imediata, envolvendo um demorado processo decisório por parte dos demais EM sobre quais os meios mais adequados a utilizar e que não têm de passar obrigatoriamente por meios militares. Os meios de coação ao serviço da União são abrangentes e podem tomar diversificadas formas de atuação, como a diplomacia, a financeira ou a cooperação policial. Ou seja, no momento de uma agressão armada a um EM todos os outros estão obrigados a intervir, mas no tempo em que entenderem e com os meios que entenderem (Coutinho e Camisão, 2012).

2.2.2. Artigo 46º – Tratado da União Europeia

O mecanismo da CEP, foi um instrumento introduzido pelo TUE que pretende evitar a duplicação de capacidades, fomentando a interoperabilidade dos meios, através de uma melhor racionalização na utilização dos recursos financeiros ao nível do desenvolvimento de projetos e programas inovadores.

Sendo um mecanismo novo e específico da segurança e defesa, ele abriu a possibilidade aos EM que demonstrem vontade política e “(...) cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes (...)” (Eur-Lex, 2016a, p. C202/39). Esta cooperação está dependente da aprovação do Conselho que adotará uma decisão por maioria qualificada, até três meses após o pedido de autorização.

A CEP como parceria cooperativa serve dois propósitos fundamentais: o primeiro, procura a integração do assunto defesa com a PCSD, criando a oportunidade aos EM de executarem operações civis e militares em representação da UE; o segundo, abre caminho ao preenchimento e desenvolvimento de capacidades militares, cabendo à União garantir as condições de coerência das políticas de cada Estado em sintonia com a PCSD,

⁸ Artigo 51º – Afirma o “(...) direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais.” (ONU, s.d.).



providenciando financiamento suficiente e investimento coordenado nos domínios da segurança e defesa através da Agência Europeia de Defesa (AED) (PE, 2016).

No seu relatório de atividades, a AED conta com um exercício efetuado em 2008 de identificação de capacidades prioritárias, denominado de Plano de Desenvolvimento de Capacidades. Este plano poderá servir de base de partida na identificação de programas e projetos ambicionados pela CEP, correspondendo, desta forma, às necessidades da PCSD.

2.2.3. Artigo 222º – Tratado de Funcionamento da União Europeia

A Cláusula de Solidariedade prevista no artigo 222º do TFUE, antecipa que a União atuará em conjunto, num espírito de solidariedade, se em causa estiver um EM e sofrer “(...) um ataque terrorista ou for vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana.”. Nesta situação, a União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo meios militares disponibilizados pelos EM, cabendo a estes escolher os meios adequados ao cumprimento da solidariedade, com a finalidade de proteger as instituições democráticas e a população civil do EM afetado, incluindo, se solicitado, no interior do seu próprio território (AREP, 2009, p. 185).

Em termos práticos o exercício da assistência só poderá ter lugar se for despoletado por iniciativa do próprio EM vítima do ataque terrorista ou catástrofe natural ou de origem humana, submetendo a proposta à União que deliberará por unanimidade no caso de se tratar de matérias com implicações na área da defesa.

Identificados os objetivos da PCSD, serão apresentados os espaços geopolíticos de atuação da PCSD.

2.3. O espaço estratégico de atuação da PCSD

A PCSD, como se depreende do ponto anterior, está vocacionada para regular a política comum dos EM, apenas no que concerne a matérias de segurança e defesa, devendo assumir a responsabilidade pela firmeza securitária da vizinhança no espaço estratégico próximo da UE. Segundo Kheoane (2016, p. 18), o “arco de instabilidade do Sul” que compreende o Norte de África e o Sahel, serão as prioridades estratégicas da França, conforme definido no livro branco de 2013.

Durante o desenvolvimento do tema, este autor caracteriza como preocupante toda a instabilidade envolvente dos espaços vizinhos europeus, acrescentando que esta volatilidade regional é influenciadora das pressões migratórias e das atividades ilegais desenvolvidas no Médio Oriente e no Norte de África, defendendo a aplicação de um *outsourcing* de medidas de controlo a uma periferia mais alargada (Keohane, 2016).

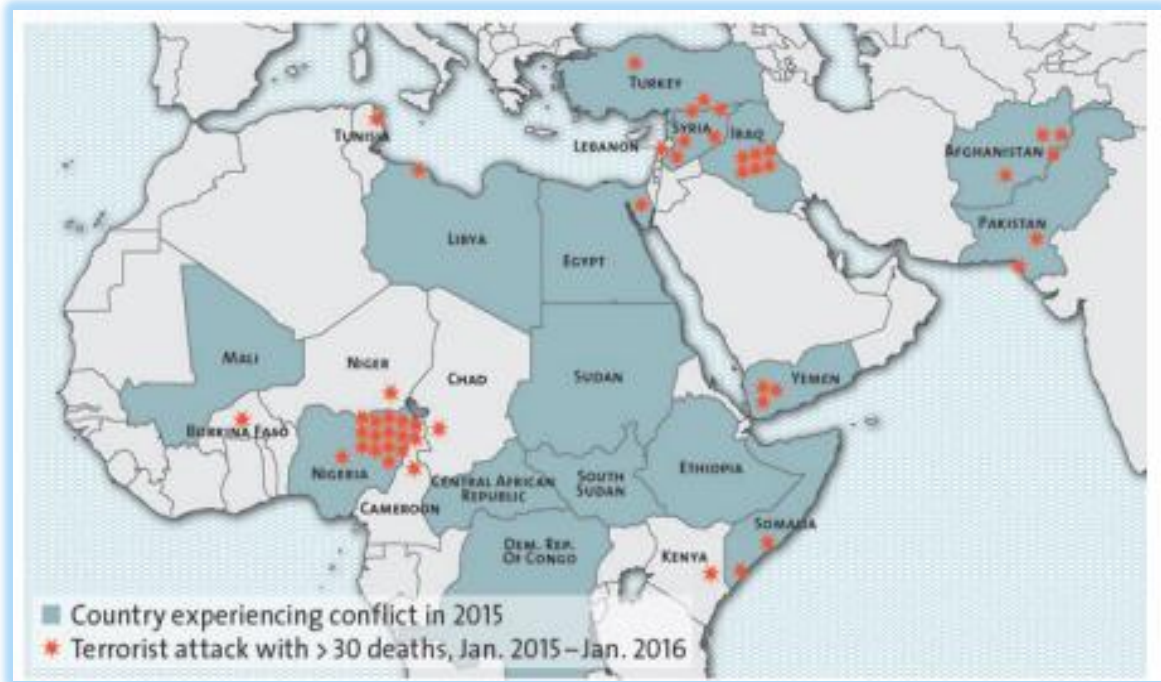


Figura 5 – Arco de instabilidade e conflito a Sul da Europa

Fonte: (Strategic Trends, 2016)

Um outro académico que contribuiu igualmente para a elaboração do referido documento, refere que esta emergência securitária deve, na devida articulação entre o vetor militar e o diplomático, envolver a PCSD que poderá ajudar a colmatar as vulnerabilidades securitárias, “(...), by prompting the use of a wider variety of foreign policy tools, to curb irregular migration to the EU, not least the CSDP, which is being drawn closer to Union’s Freedom, Security and Justice (...)” (Watanabe, 2016, p. 45).

Em termos de referência nacional e socorrendo-nos da obra “O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização” (Marchueta, 2002), a autora define dois tipos de fronteiras:

- Fronteiras estruturais – as que por força das suas características são mais resistentes ou imunes às pressões da globalização (e.g. fronteira civilizacional, fronteira cultural);
- Fronteiras conjunturais – as que são estabelecidas em função de novos interesses e objetivos, e de fenómenos económicos e sociais (e.g. a fronteira de instabilidade, fronteira de segurança).

Partindo destes conceitos de fronteira e correlacionando-os com a opinião dos académicos internacionais citados, sabendo que as fronteira de segurança não coincidem com as fronteiras geográficas, podemos afirmar com alguma certeza que as 16 missões militares e civis que decorrerem hoje no contexto da PCSD, distribuídas por três continentes,



Europa, Ásia e África, conforme se pode constatar na Figura 6, atuam num quadro de estabilização e gestão de crises com dois níveis diferentes de profundidades estratégica.

O semicírculo interior, sobreposto ao Mar Mediterrâneo e Norte de África, poderá ser caracterizado como a *Fronteira Estrutural de Interesse Geopolítico Permanente* (FEIGP), onde a PEV tem um papel determinante, investindo no desenvolvimento da resiliência dos Estados e das sociedades do Norte de África. Neste ponto, como exemplo de cooperação, temos a aposta da UE na promoção de condições para a resolução da crise interna líbia, refletida numa abordagem integrada, através da assinatura de um memorando de entendimento entre a UE e o Conselho Presidencial e o Governo de Consenso Nacional Líbia apoiado pelas Nações Unidas, onde a OS irá prestar formação e treino à Guarda Costeira e de Marinha Líbia (UE, 2016d).

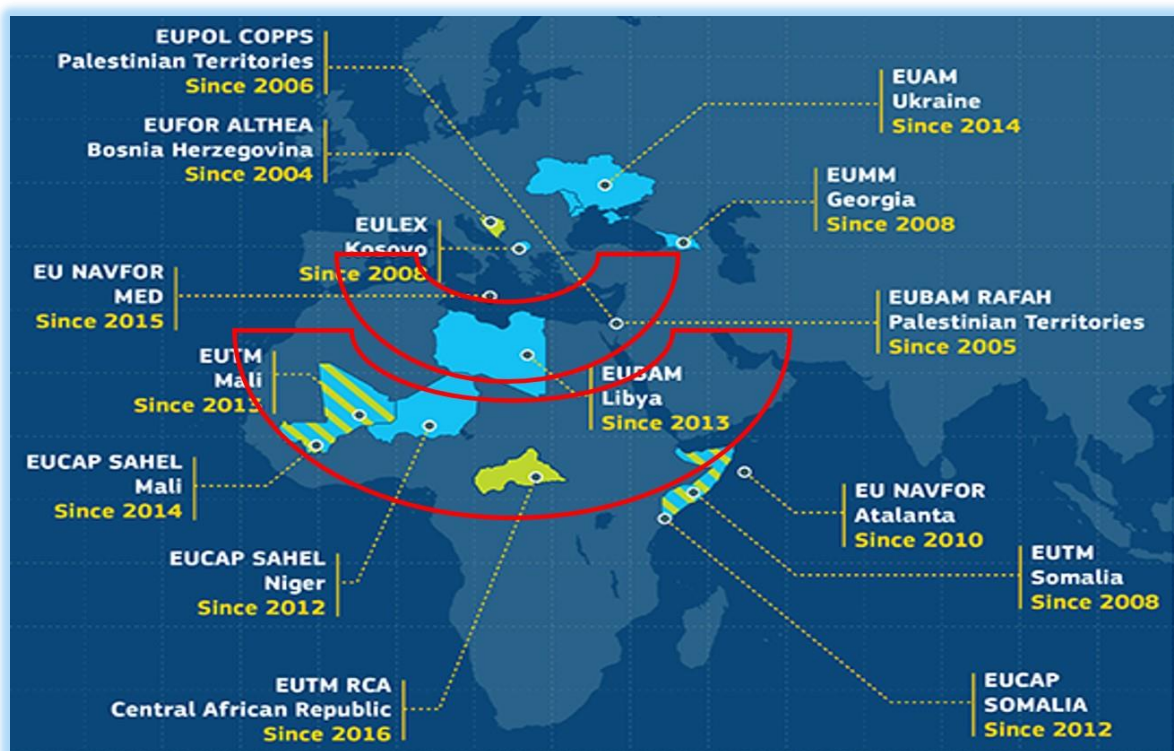


Figura 6 – Áreas de atuação estratégica da PCSD

Fonte: adaptado pelo autor (SEAE, 2016a)

O semicírculo exterior, que destaca o investimento da UE no Sahel, representa aquilo que poderá ser denominado de *Fronteira Estrutural de Interesse Geopolítico Eventual* (FEIGE), como sendo uma área geográfica de instabilidade política, económica e social, que devido à incapacidade das instituições oficiais em garantir a autoridade do Estado, por



consequente, de solucionar os problemas de segurança interna, poderão afetar diretamente a FEIGP do Norte de África e, indiretamente, a segurança da fronteira externa da UE.

Neste sentido, ambos os semicírculos apresentados na figura 6, circunscrevem riscos geopolíticos que se poderão converter na forma de ameaças na direção da fronteira da UE, os quais se pretendem identificar no capítulo seguinte.

2.4. Planeamento Operacional na Gestão de Crises

A entidade política que detém a responsabilidade estratégica pela conceção, gestão e avaliação das prioridades da PESC está cometida ao Comité Político e de Segurança (CPS). Este comité, representado ao nível dos embaixadores da UE, para além de se constituir como um fórum privilegiado de análise e de recomendação política ao Conselho de Assuntos Externos, acompanha permanentemente o desenrolar da situação internacional através da partilha constante de informações. O CPS tem na sua estrutura subsidiária diversos órgãos e organismos de aconselhamento, responsáveis por acompanhar o desenvolvimento situacional de uma crise ou conflito, entre os quais se destacam o:

- Comité Militar da União Europeia (CMUE) que efetua pareceres e recomenda opções militares estratégicas em caso de risco de conflito onde a PCSD possa ter de atuar;
- Comité Civil da Gestão de Crises (CIVCOM) que providencia informação e elabora pareceres sobre aspetos civis na gestão de crises como os de polícia, Estado de direito e proteção civil;
- Grupo Político Militar (GPM) com a finalidade de providenciar informação e dar parecer sobre matérias específicas de natureza militar, de defesa e assuntos de cooperação civil-militar (Rocha, 2011).

Quando o desenrolar de uma crise atinge um patamar que leva a UE a decidir pela intervenção, o SEAE toma a iniciativa de elaborar o *Political Framework for Crises Approach*, submetendo-o ao Conselho para aprovação. Este documento contém as orientações estratégicas que despoletará todo o processo de planeamento de uma missão PCSD, desenvolvido detalhadamente no Apêndice B — (Rehrl, 2014).

2.5. Síntese conclusiva

A componente operacional da PCSD visa transportar para o terreno os objetivos políticos vertidos no espírito do TL. Estes passam pela defesa dos valores essenciais como a democracia, o respeito pela condição humana, o reforço da segurança e defesa, promovendo a paz e o bem-estar dos povos. Igualmente, deverão garantir aos seus cidadãos um espaço de liberdade de circulação e de justiça, sem fronteiras internas, não descurando as medidas



adequadas em matéria de controlo da fronteira externa, de prevenção da criminalidade e combate ao crime organizado. A PCSD marca presença na FEIGP e na FEIGE com diversas missões no terreno onde investe na resiliência dos Estados e das sociedades a leste e a sul da UE, desenvolvendo uma abordagem integrada dos conflitos e das crises, tendo como base os princípios consagrados na Carta das Nações Unidas. O planeamento das missões com cariz militar ou civil é complexo e está dependente da participação dos EM.



3. Vetores de risco estratégico no espaço da PCSD

A atuação estratégica da PCSD, como descrito anteriormente, não se delimita ao território dos EM. Ela expande-se para espaços regionais onde deverá ter a capacidade de desenvolver operações com a função de formação, aconselhamento e orientação no setor da segurança.

A Direção Geral da Política Externa do Parlamento Europeu, refere num estudo de 2015, que os atuais fenómenos de natureza coerciva que podem ameaçar o espaço da UE são, por exemplo, o terrorismo transnacional, a proliferação dos conflitos assimétricos e híbridos, a segurança marítima e, num exercício prospetivo, as consequências das novas relações com os espaços da vizinhança como os Balcãs, o Médio Oriente e o Norte de África (DGPE, 2015).

O Centro de Desenvolvimento de Doutrina e Conceitos (DCDC), do Ministério da Defesa do Reino Unido, no documento *Global Strategic Trends - Out to 2045*, defende que as grandes linhas de ação que impendem sobre a UE são, mais uma vez, o terrorismo transnacional, a segurança marítima e a multiplicação de crises de natureza assimétrica (DCDC, 2014). Contudo, este documento, alerta para a necessidade da UE alterar a própria visão sobre a sua segurança, identificando de forma clara a necessidade da homogeneidade na resposta Europeia para enfrentar os desafios futuros: “*Europe is likely to face a range of security challenges, but disagree internally over how to address them. As the US focusses, increasingly on Asia, Europe will almost certainly be expected to make a greater contribution to its own security.*” (DCDC, 2014, p. 117).

Assim, no sentido de melhor compreender esta matéria, importa clarificar o conceito de ameaça como “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), de variada natureza (militar, económica, ambiental, etc.), que contraria ou pode contrariar a consecução de um objetivo, que por norma é causador de danos materiais ou morais (...)” (Couto, 1988, 329). No entanto, não será de excluir que as ameaças contribuem para um determinado nível de risco, que podemos caracterizar como “(...) uma ação não diretamente intencional e eventualmente sem carácter intrinsecamente hostil (contrariamente aos termos que caracteriza a ameaça na estratégia), provinda de um ator interno ou externo não necessariamente estratégico, mas que pode influenciar o carácter estratégico da decisão (...)” (Fernades e Duarte, 1999, p. 107). Assim, adaptaremos a taxionomia utilizada pelo Fórum Económico Mundial (FEM), que enquadra as ameaças em cinco grupos de risco estratégico: o Risco Geopolítico, o Risco Económico, o Risco Social o Risco Ambiental e o Risco



Informacional, por se considerar importante, mas não fundamental, remeteu-se para o Apêndice C —.

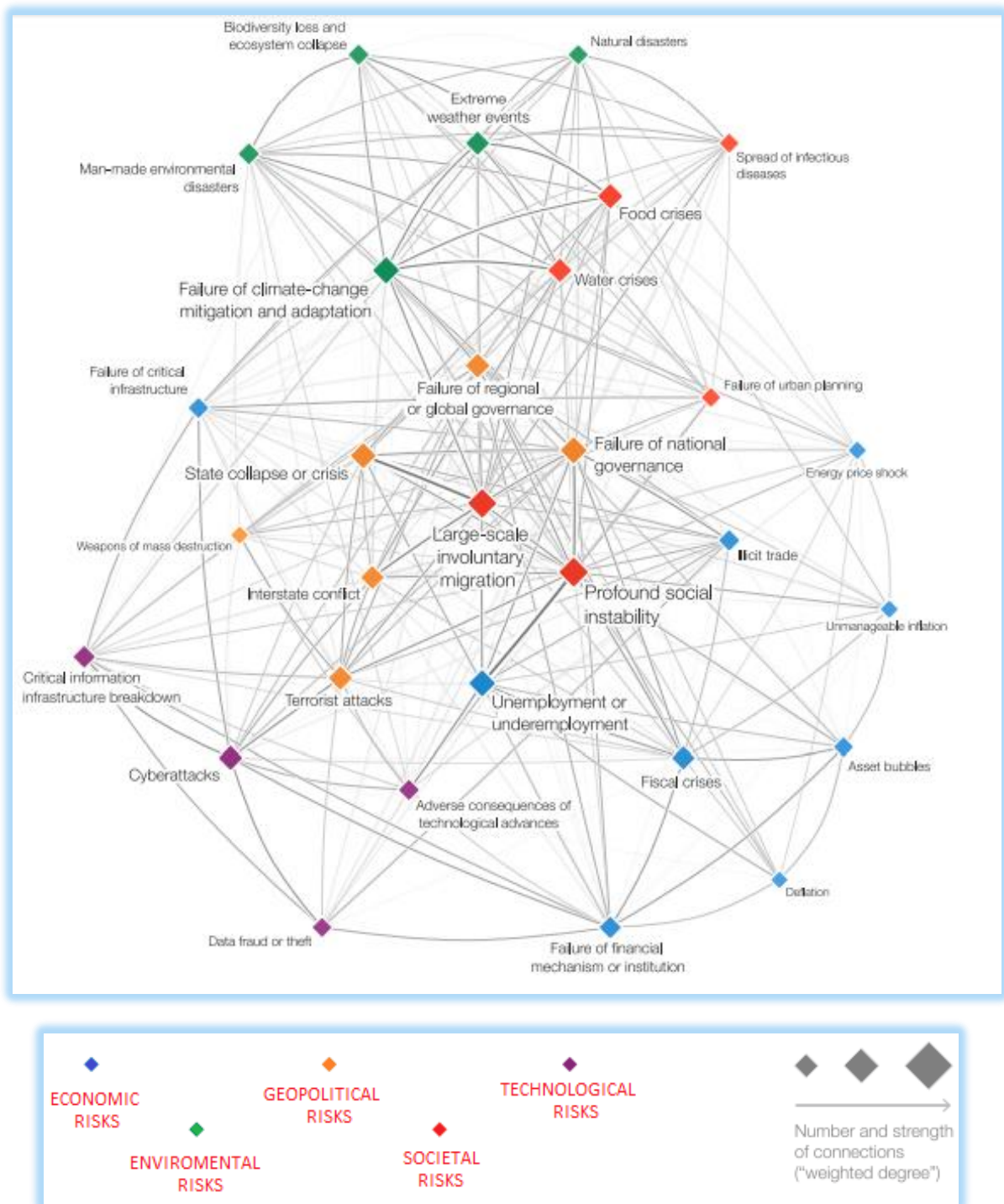


Figura 7 – Rede de riscos globais

Fonte: (FEM, 2017)



3.1. Risco Geopolítico

Risco geopolítico poderá ser entendido como a influência exercida por ator na relação de poder entre diferentes polos políticos, consoante a localização geográfica, restringindo ou potenciando a sua capacidade de afirmação (Leal, 2011). O Norte de África, incluindo o Sahel, enquadram-se neste conceito, apresentando-se como um conjunto de Estados num contexto geopolítico atual muito complexo, capazes de afetar a Europa. Se na primeira década do século XXI, o número de conflitos ativos no mundo permaneceu relativamente constante, esta tendência inverteu-se no início da segunda década na referida região africana. Ao longo dos últimos seis anos, temo-nos deparado com o recrudescer de determinados perigos, tais como a emergência de um islamismo radical, um interesse acentuado da al-Qaeda do Magrebe Islâmico por certos territórios africanos (Argélia, Líbia e Mali), a propagação da imigração clandestina e a desestabilização de algumas regiões como consequência de ações terroristas (Marsh, 2016).

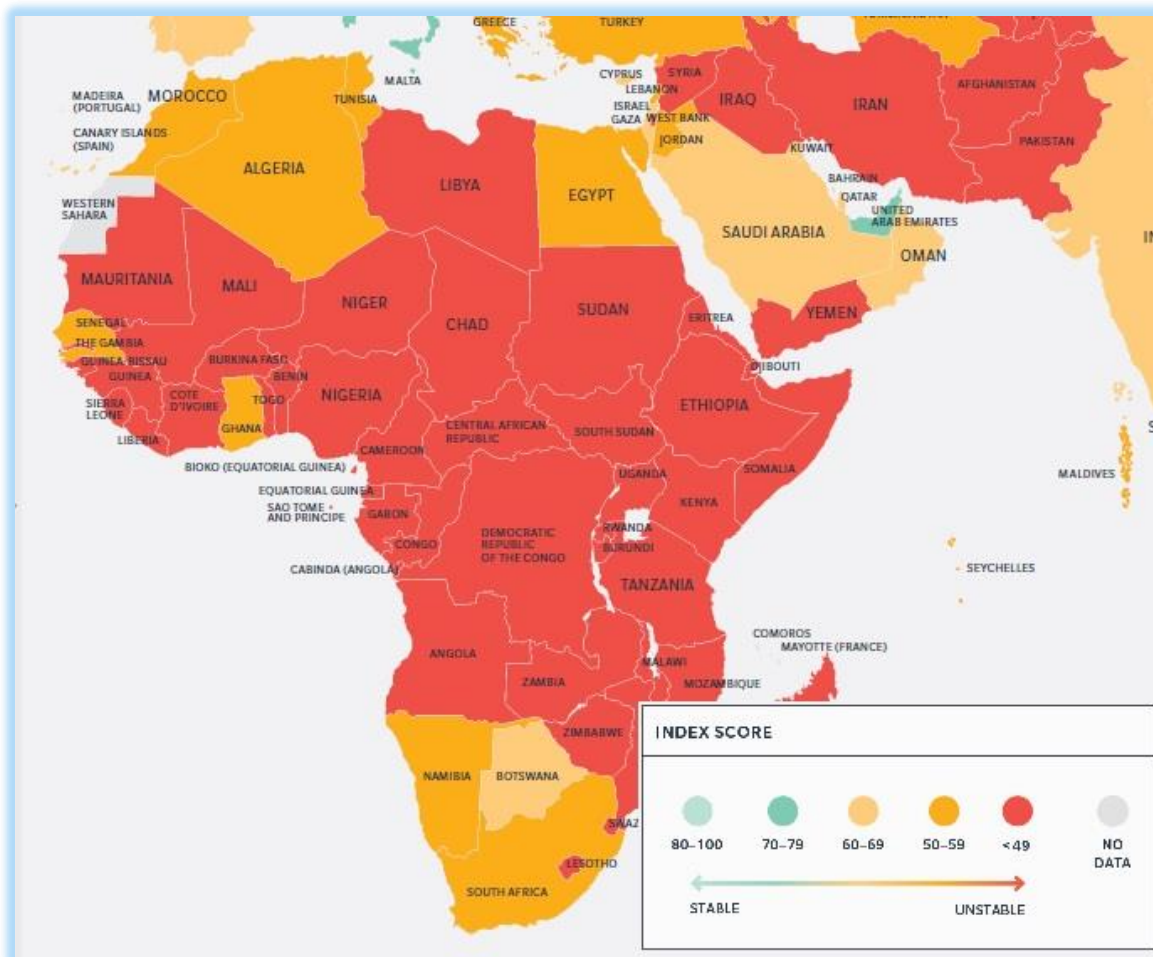


Figura 8 – Índice de colapso das estruturas de governação em África

Fonte: (Marsh, 2016, p. 6)



Mesmo com a grande parte destes conflitos a restringirem-se ao interior das suas fronteiras (intraestado), onde desviantes modelos de governação permitem elevados níveis de violência, tem sido possível, graças à atuação internacional, amenizar o nível das atrocidades cometidas, proporcionando condições de alguma acalmia (PE, 2015).

No que se refere ao continente africano, conforme se constata pela Figura 8, a acalmia será relativa. O elevado número de países com um índice de instabilidade inferior a 50, levamos a perceber que o continente africano vive numa paz fictícia, requerendo uma atenção internacional no sentido evitar o alastramento e o colapso das estruturas governativas. A rutura das instâncias governativas em alguns dos Estados africanos, propiciaria as condições adequadas ao aparecimento de atividades ilegais transnacionais, de natureza assimétrica, com o potencial de escalamem a um nível que poderia transbordar aos países vizinhos, os quais se localizam na proximidade da fronteira externa da UE. Enquadrada na tipologia das atividades ilegais, contextualizada pelo risco estratégico que representa para a UE, podemos englobar as ameaças associadas ao crime organizado, o contrabando, o narcotráfico, o comércio ilegal de armas e a imigração clandestina.

Em síntese, Portugal sendo um país produtor de segurança, no contexto das organizações internacionais do qual é membro, em consonância com as missões estabelecidas no CEM, poderá contribuir para a resiliência e estabilidade dos Estados, participando com as suas FFAA em missões de segurança cooperativa, num quadro de gestão de crises preemptivo, estabilizador ou consolidador da paz (MDN, 2014a).

3.2. Risco Económico

De acordo com o DCDC (2014, p. 21), os indicadores apontam para a dependência mundial em recursos energéticos como o carvão, hidrocarbonetos e gás, continuarem a crescer exponencialmente até 2045, em contrapartida às energias alternativas, conforme se pode constatar na Figura 9.

Em termos geopolíticos para a segurança e defesa dos Estados, no que respeita aos recursos energéticos do petróleo e gás podemos considerar dois conceitos: matérias primas estratégicas e recursos estratégicos. Em relação ao primeiro, Giraud e Tour (1987, p. 28), em termos de segurança, chama à atenção para as consequências da incapacidade do Estado em aprovisionar matérias primas estratégicas e para os respetivos riscos que representam para a economia desse país se o fornecimento dessas matérias estiver dependente, em exclusivo, de um único fornecedor ou se o fornecimento for interrompido devido a oligopólios, à instabilidade política e social do Estado fornecedor.



Relativamente aos recursos estratégicos, Nayberg (1997, p. 77) classifica um recurso como estratégico, quando respeita três critérios: o primeiro, quando a posse do recurso revela ter um carácter de manifesta utilidade; o segundo, quando a inexistência imediata de um recurso estratégico alternativo limita as opções; o terceiro, os decisores políticos perceberem a noção da necessidade de alternância.

A energia apresenta-se como um, entre vários, dos elementos chave da relação de forças a desenvolver durante o século XXI. A provável disputa pelo controlo dos recursos energéticos, fonte de riqueza económica, poderá levar ao escalar de tensões políticas e sociais, potencialmente catalisadoras de se multiplicarem em conflitos armados internos ao Estado ou entre Estados.

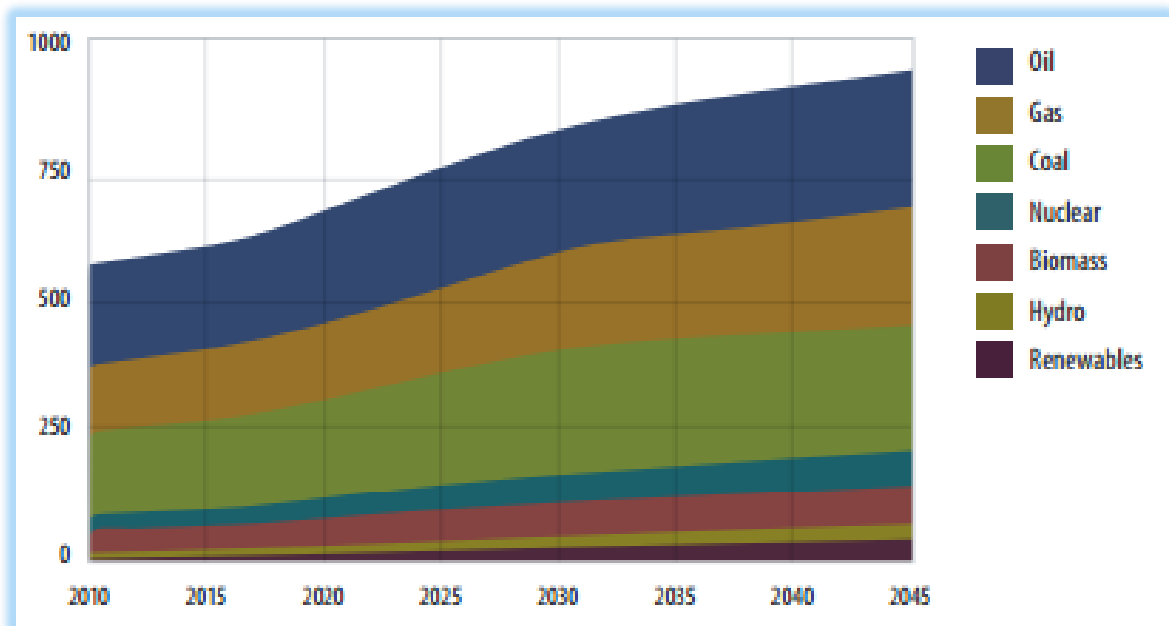


Figura 9 – Necessidades energéticas globais por fonte

Fonte: (DCDC 2045, 2014)

Em 2014, 53,5% do consumo interno bruto da UE teve origem em países terceiros. A Rússia manteve a posição de principal de fornecedor de petróleo bruto e de gás natural, tendo emergido também como o principal fornecedor de combustíveis sólidos (Eurostat, 2016). Até 2030 e em resultado do espetável declínio da produção nos países europeus, estima-se que 75% do petróleo e do gás consumido será importado, podendo gerar fortes tensões se um choque energético vier a acontecer. Uma estratégia energética para a UE, exige a identificação de políticas alternativas que, a curto prazo, facilitem a resistência a tais choques disruptivos e possíveis interrupções no aprovisionamento de energia. No longo prazo, a UE



deve promover o reforço da infraestrutura de distribuição, a diversificação das vias de transporte, não esquecendo a aposta em energias alternativas (CUE, 2009).

A instabilidade política vivida em torno de algumas regiões produtoras de petróleo e gás natural no médio oriente, agravada pela insegurança marítima nas rotas energéticas do Golfo da Guiné, implicam uma exposição a inúmeros fatores de ameaça que podem causar instabilidade nos mercados financeiros da energia. Em resposta a estes problemas, a UE deverá definir uma estratégia que garanta um fornecimento de energia contínuo e a preços constantes. A chave para uma segurança energética mais reforçada passa pela abordagem mais coletiva ao nível europeu. Diversificar as fontes ampliando a infraestrutura de redes e rotas de fornecimento, investir em energias limpas (eólica, marés e solar) que permitam transitar para tecnologias de baixa emissão de carbono, são soluções que se configuram como podendo ir ao encontro dos interesses vitais da UE (CE, 2014).

No contexto de segurança energética para Portugal, no presente existem potenciais focos de turbulência no Norte de África e Sahel, os quais poderão levar a eventuais perturbações ou mesmo cortes na oferta de energia. A Argélia e a Nigéria são dois dos principais fornecedores nacionais. Como Estado que contribui para segurança coletiva, no contexto das organizações internacionais da qual Portugal é membro, em consonância com as missões estabelecidas no CEM, as FFAA podem contribuir para a “(...) dissuasão, previsão e antecipação de comportamentos que possam indiciar a materialização de ameaças à segurança das fronteiras europeias, (...) através da partilha de informação e (...) vigilância, controlo e intervenção nos espaços de interesse (...)” (MDN, 2014a, p. 5).

3.3. Risco Social

Relativamente à dimensão do risco social, este será um dos elementos que maior preocupação impenderá sobre a UE. A Agência Europeia do Ambiente (AEA), no seu relatório “Europa e o Ambiente – Visão 2015/2020”, manifesta a preocupação sobre as consequências negativas que as alterações climáticas e os fenómenos meteorológicos extremos poderão vir a acarretar para a humanidade. Com particular incidência no bem-estar da sociedade, a luta pelo domínio de recursos naturais, tais como a água e a terra arável, são apontados como um dos fatores de risco impulsionadores dos movimentos migratórios (AEA, 2015). A dimensão da imprevisibilidade desta alteração no ecossistema (aridez do solo, falta de alimentos e aumento da temperatura) diretamente relacionada com a segurança humana, originará condições favoráveis à desestabilização da própria ordem internacional,



podendo provocar a agitação social, embates transfronteiriços e deslocações massivas de populações em direção à UE (Reis, 2016).

De outro ponto de vista, a população mundial irá continuar a crescer sendo previsível atingir os 9,35 mil milhões de habitantes em 2045⁹. Presume-se que este crescimento demográfico se manifestará mais acentuadamente no continente africano e Médio Oriente (DCDC, 2014). Associado a esta circunstância, não poderemos ficar indiferentes à gradual escassez e dificuldade de acesso aos recursos hídricos em África. Esta ameaça levará a que determinadas populações africanas dependentes da agricultura em certas regiões, lutem pelo controlo deste recurso natural, empurrando os mais desfavoráveis para outras zonas (DCDC, 2014).

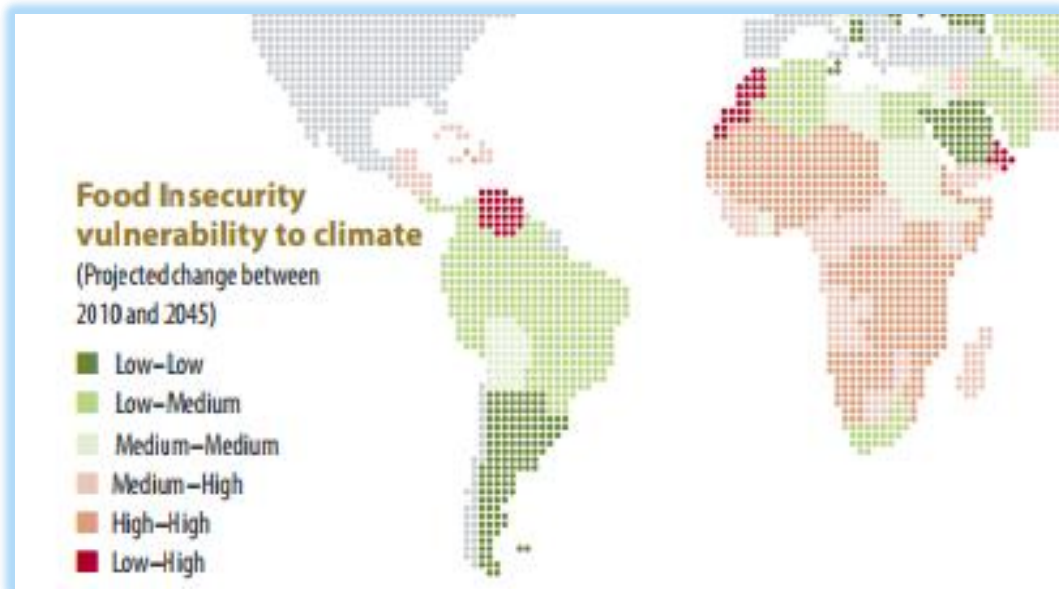


Figura 10 – Escassez alimentar

Fonte: (DCDC, 2014)

Conforme se pode verificar pela figura 10 e 11, os níveis de stress relativos à disponibilidade de água e alimentos no continente africano são altamente preocupantes. A competição pelo acesso à terra fértil e disputa pela mesma irá surgir naturalmente. A falta de recursos hídricos afetará negativamente a capacidade de produção alimentar que se manifestará insuficiente para suprimir as necessidades da população (Freitas, 2011).

⁹ A população mundial atual ronda os 7,2 mM de pessoas. É previsível que nos próximos 12 anos aumente mM de pessoas. Os 9,35 mM de pessoas em 2045, derivam do estudo “*World Population Prospect*”, da ONU, tendo por base o desenvolvimento social das sociedades em cuidados básicos, sendo o valor a média entre uma situação prevista de baixa natalidade (8.323 mM) e uma elevada taxa de natalidade (10.352 mM).



Em reforço ao anteriormente descrito, o estudo efetuado por uma academia canadiana intitulado *Environmental Change as Causes of Acute Conflict*, tentou determinar até que ponto o stress provocado pelas alterações climáticas poderia promover um conflito. As conclusões da pesquisa, permitiram identificar que a “(...) degradação dos solos agrícolas e a degradação dos recursos hídricos face a um crescimento populacional sem precedentes, colocava em causa o equilíbrio da equação Malthusiana¹⁰, população versus recursos, deixando antever conflitos de privação” (Reis, 2016, p. 244).

Em síntese, o crescimento populacional, as alterações climáticas e a escassez de água, são fenómenos suscetíveis de originar riscos sociais como a erosão social ou provocar potenciais situações de crise em zonas específicas do continente africano que poderão afetar a UE.

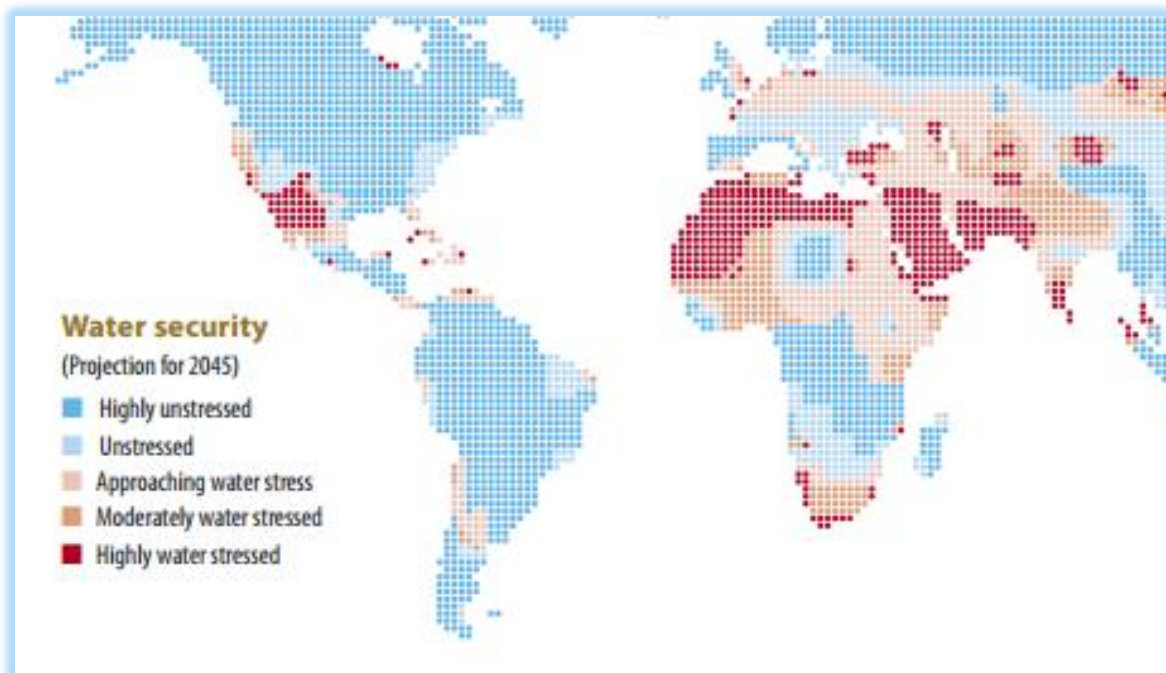


Figura 11 – Disponibilidade de água

Fonte: (DCDC, 2014)

Inserido na dimensão do bem-estar social, as FFAA no contexto do CEM, podem colaborar com as “(...) autoridades de proteção civil e outras instituições (...), no esforço integrado de apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens (...) e de apoio em caso de catástrofe natural (...)”, bem como “Promover atividades de I&D (...) do conhecimento

¹⁰ Equação Malthusiana – Estabelece um equilíbrio entre o crescimento populacional e o aumento da produção de alimentos. O desequilíbrio entre estes dois fenómenos pode levar à escassez de alimentos.



(...), gerando produtos que beneficiem a exploração dos recursos, a segurança das atividades económicas e o bem-estar da população.” (MDN, 2014a, p. 33).

3.4. Risco Ambiental

O Risco Ambiental é visto por uma grande maioria dos estudiosos como um dos grandes desafios da humanidade nos anos vindouros. Se o exercício da atividade industrial não for devidamente acautelado, encontrando formas de reduzir as emissões de carbono, as condições ambientais continuarão a deteriorar-se. Por exemplo, pela primeira vez, a “(...) população urbana excedeu a população rural (...)” (Reis, 2016, p. 251). Significa que os níveis de poluição per capita aumentarão nas grandes cidades com impacto no aquecimento global da atmosfera.

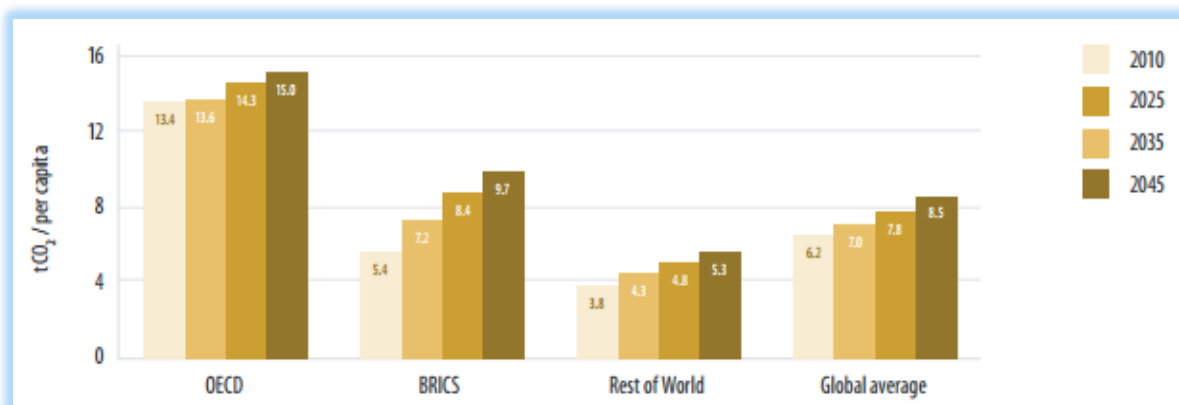


Figura 12 – Nível CO₂, per capita

Fonte: (DCDC, 2014)

A tendência das populações em procurarem melhores condições de vida, deslocando-se para os grandes aglomerados urbanos, genericamente localizados junto à linha costeira, tornam-nas vulneráveis aos ciclones, fenómenos estes relacionados com o aumento da temperatura ambiental. Por outro lado, o degelo da calote polar tem provocado a subida do nível médio das águas do mar que intenta contra a existência de áreas urbanas costeiras de baixa altitude, fomentando a migração das populações na procura de zonas mais seguras (DCDC, 2014).

Num sentido lato, as ameaças decorrentes dos desastres naturais extremos (cheias, tempestades, vagas de calor, entre outros), embora não tenham origem em mão humana, quando ocorrerem numa área com importância estratégica para a Europa, serão os responsáveis pelo sentimento de insegurança criado nas populações, pondo à prova a capacidade da resposta das instituições europeias de auxílio humanitário. A dimensão e o alcance destes desastres, têm a capacidade de afetar a qualidade de vida das populações,



podendo desregular o normal funcionamento de um território e, conseqüentemente, do seu modelo político, económico e social (Reis, 2016).

Deste modo, sendo previsível que os fenómenos meteorológicos extremos continuarão a surgir no futuro, muito provavelmente com maior frequência e maior intensidade, causando danos generalizados e perda de vidas, Portugal através das FFAA, poderá ser solicitada a participar em missões multinacionais de segurança cooperativa com uma maior regularidade, tendentes à resolução de crises internacionais como os desastres humanitários (MDN, 2014a).

3.5. Síntese conclusiva

Podemos referir que o risco é uma ameaça não intencional, baseado num leque de incertezas com origem em fenómenos naturais ou resultante de um potencial acidente que ocorra inopinadamente da intervenção humana e que pode acarretar qualquer coisa de negativo ou prejudicial. Conforme descrito, o continente africano está inserido numa problemática com quatro dimensões estratégicas: a geopolítica, a económica, a social e ambiental. Os riscos apontados no seu conjunto, são originadores de ameaças propiciadoras de causar disrupção nos comportamentos das sociedades, provocando deslocções em massa em direção à UE. Está em causa a segurança humana e do próprio espaço europeu, pelo que as FFAA através da PCSD, podem desenvolver medidas públicas de assistência com um espectro transversal de apoio ao desenvolvimento das regiões afetadas.



4. Gestão da Fronteira Europeia – Estratégia de segurança

4.1. Papel das Forças Armadas

A fronteira de segurança dos nossos dias encontra-se espalhada por todo o planeta como consequência do efeito da globalização, da incerteza e da violência. Neste sentido, as FFAA são a componente operacional que apoia a política externa do Estado, quer agindo isoladamente no garante da soberania nacional, quer no âmbito de alianças em operações combinadas com Forças Armadas de outros Estados (defesa coletiva), quer em ações de cooperação com outros Estados (defesa cooperativa) (MDN, 2014a).

As FFAA por inerência das suas características, foram concebidas para exercer a força armada acima de um determinado patamar, que no caso da ordem interna corresponderá ao nível de ameaça ao qual as FS não disponham de capacidade operacional para responder eficazmente. Ao nível da ordem externa, estão vocacionadas para atuar e serem projetadas além-fronteiras, que num espírito de liberdade académica circunscrevemos à FEIGP, agindo como o “*braço curto*” em ações de prevenção¹¹ ou de preempção¹², ou então à FEIGE, atuando com o seu “*braço longo*” em operações de dissuasão¹³ ou intervenção¹⁴, essenciais à preservação da segurança (Santos, 2012).

4.2. Papel das Forças de Segurança

Às FS, cabe prosseguir com os princípios basilares estabelecidos na Lei de Segurança Interna (LSI), onde o objetivo geral será o de prosseguir as tarefas fundamentais do Estado (segurança e bem-estar dos cidadãos), quer em matérias de intervenção criminal ou de ordenação social (AREP, 2008). A diversa tipologia de missões posta em execução pelas FS, utiliza no quotidiano das suas intervenções táticas, procedimentos operacionais que em muito se assemelham às táticas empregues pelas FFAA. Estas poderiam, pois, complementar as FS no exercício da atividade de agentes da lei em ações de intervenção mais complexas, constituindo-se as FFAA como elemento contributivo para a Segurança Nacional do Estado (Janeiro, 2010). Não estando vocacionadas para atuar fora da jurisdição do território nacional, a LSI prevê que no quadro de compromissos internacionais ou de cooperação com organizações internacionais do qual Portugal faça parte, as FS poderem atuar com o seu

¹¹ Procura-se evitar que uma ameaça se desenvolva ao ponto de vir a interferir nos interesses estratégicos dos Estados.

¹² Quando o Estado percebe que a concretização de uma ameaça está iminente, atuando preventivamente.

¹³ Pretende-se que o Estado mude ideia ou opinião sobre a sua atuação, mostrando que teria mais a perder do que a ganhar.

¹⁴ Pretende-se atingir um objetivo político através de um ato ofensivo, defensivo ou misto.



“*braço curto*” no espaço da FEIGP, tendo em vista reforçar o espaço de liberdade, de segurança e justiça da fronteira externa da UE (AREP, 2008).

4.3. Articulação ou cooperação

Tendo presente o papel que ao abrigo de legislação própria, as FFAA e as FS desempenham na prossecução dos interesses nacionais, respetivamente, Defesa Externa e Segurança Interna, nada impede que ambas as Instituições não possam implementar um plano de articulação ou cooperação operacional no combate a agressões ou ameaças transnacionais (AREP, 2009). Projetado ao nível da preservação da estabilidade e segurança da fronteira europeia, ambas as Instituições têm um papel fundamental na salvaguarda de valores fundamentais, combatendo a imigração ilegal e lutando contra os modelos de negócio associados ao crime transnacional e na proteção da vida humana ao longo de todo o contexto regional, onde se inclui o Mar Mediterrâneo (RCM, 2013).

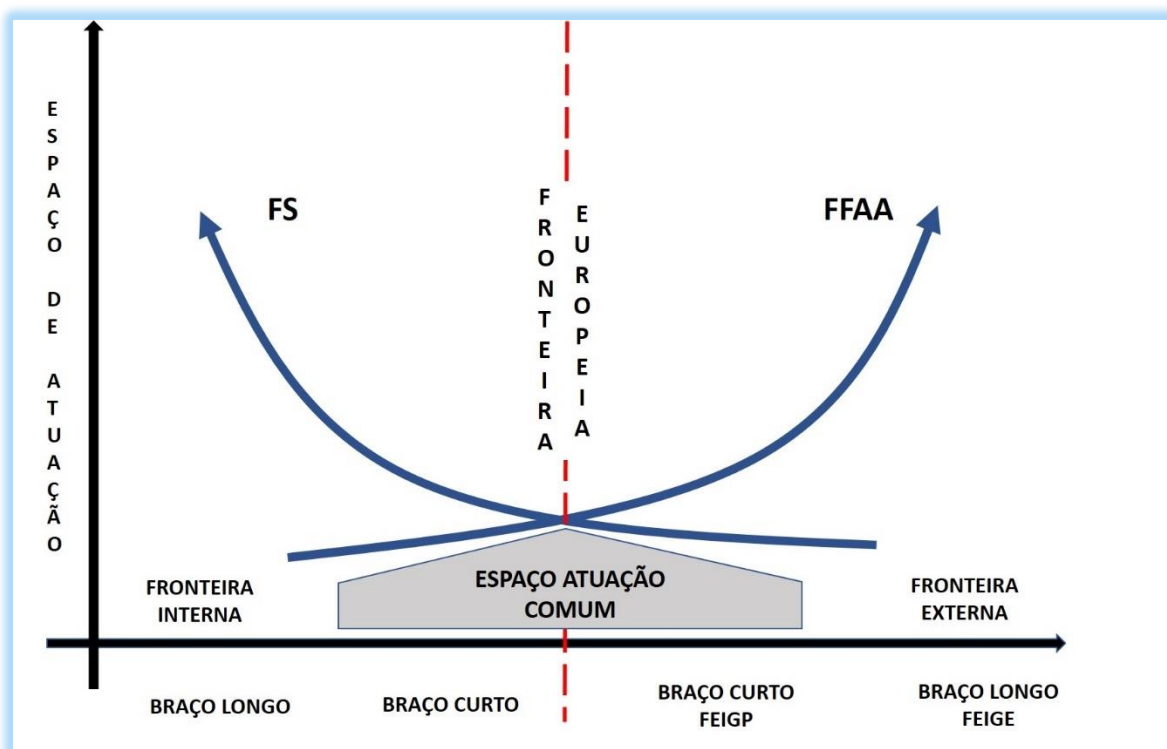


Figura 13 – Espaço de atuação

Fonte: Autor

Conforme se depreende da Figura 13, tanto as FFAA como as FS, podem concorrer como coprodutores de autoridade para a segurança europeia, tendo cada força um espaço de atuação e de afinidade predominante. Nos extremos, prevalecem as características operacionais e intrínsecas a cada um dos elementos produtores de segurança e, à medida que



se caminha para o centro, as múltiplas entidades envolvidas no controlo da fronteira deverão definir uma estratégia de atuação integrada que garanta a maior eficácia na aplicação das capacidades disponíveis, indispensáveis para responder aos riscos apresentados no terceiro capítulo.

4.4. Sistema de Gestão Integrado de Fronteira

A base jurídica das competências legais atribuídas à UE, relativas à segurança nas fronteiras, estão descritas no título V do TFUE e referem-se ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (EUR-Lex, 2016b, p. C202/73). Nesta seção, a UE estabelece uma política comum a favor do controlo das pessoas nas fronteiras externas em detrimento da existência física e controlo nas fronteiras internas. Independentemente da nacionalidade das pessoas, pretende-se garantir um espaço de segurança que permita a livre circulação de pessoas no interior do ES, em conjugação com medidas adequadas de controlo do asilo e imigração ilegal, de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno, na fronteira externa (EUR-Lex, 2016b).

No entanto, a partir de 2013, em consequência do crescimento gradual do número de imigrantes ilegais que deram entrada no ES, a CE publicou dois documentos onde manifestou preocupações de ordem estratégica relacionadas com o garante da segurança interna e o controlo nas fronteiras externas, respetivamente, a Agenda Europeia para a Segurança e a Agenda para as Migrações (CE, 2015a). Em ambos, a ideia central da UE está focalizada na necessidade de reforçar o controlo da fronteira externa como forma de combater os perigos camuflados e associados aos fluxos de migrantes ilegais, tais como o crime organizado transnacional conotado com as redes de tráfico humano e o terrorismo (CE, 2015b).

4.4.1. Modelo concetual

Segundo o estudo efetuado por Willis *et al.* (2010, p. 8), este conceptualiza um modelo de GIF com três funções contributivas para a segurança interna de qualquer Estado (Figura 14): a dissuasão, a interdição e a exploração integrada da *network intelligence* como forma de partilhar conhecimento sobre as redes de tráfico.

As operações de controlo de fronteiras a serem desenvolvidas segundo o modelo apresentado, podem abranger um largo espetro de atividades que se estendem desde a prevenção do crime em geral, à preservação dos recursos naturais ou a garantir a segurança do espaço territorial (Willis *et al.*, 2010). No entanto, se este modelo for adaptado ao atual contexto de insegurança do ES, poderá ser enquadrado no combate a três tipos de atividades



ilegais que, por serem especialmente problemáticas, têm particular interesse para a UE: o tráfico de drogas, o terrorismo e a migração ilegal.

O conceito de “controlo de fronteira”, “passagem de fronteira” e “passagem ilegal de fronteira¹⁵” para Willis et al. (2010, p. 7) encontra-se descrita no Apêndice A —. Na perceção dos autores, os motivos que originam os fluxos migratórios associados ao aparecimento de redes de tráfico humano e de crime organizado, que originam muitas vezes a tentativa de cruzar uma fronteira ilegalmente, são de grandeza variável e exógena à vontade dos próprios migrantes. Esses motivos, caracterizados como *policies, economics, law and other factors* são identificados como riscos estratégicos no terceiro capítulo, podendo ter uma dimensão geopolítica, económica, social e ambiental bastante abrangente. Segundo este modelo em análise, o número de pessoas ou material ilegal que se tenta cruzar numa fronteira denomina-se como *potencial flow*. Este poderá variar na dimensão e na frequência, dependendo do nível da capacidade de dissuasão que um Estado ou Estados consigam demonstrar. Se a perceção que as redes de tráfico detêm relativamente à eficácia da dissuasão exercida pelos guardas de fronteira e meios de vigilância for elevada, o risco que estas organizações poderão estar interessadas em correr poderá não compensar os proveitos, contribuindo o Estado desta forma para a redução do número de movimentos ilegais (*deterred flow*) (Willis et al., 2010).

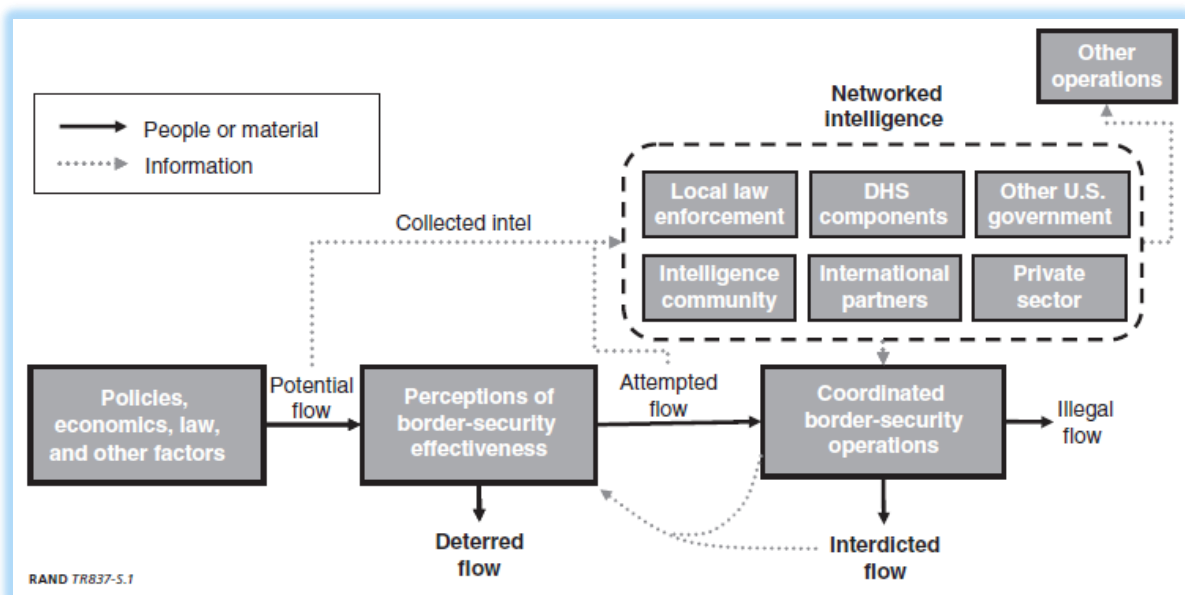


Figura 14 – Modelo conceitual de Willis et al. de Gestão Integrada de Fronteira

Fonte: (Willis et al., 2010)

¹⁵ A aplicação da expressão “ilegal” é extensível a todos os elementos que contrariem o espírito da lei onde se incluem os imigrantes, as armas, as drogas, os terroristas, entre outros.



Mesmo assim, se a capacidade de dissuasão não for suficientemente convincente e as redes de tráfico levarem tentativamente a efeito o tráfico de pessoas ou material ilegal, estaremos perante uma situação de *attempted flow*.

Chegados a esta fase, devem entrar em ação as operações de controlo de fronteira¹⁶ levadas a cabo por múltiplas agências de aplicação da lei, onde se deve prever a articulação das FFAA com as FS em intervenções táticas operacionais, incluindo a cooperação com outros agentes internacionais da lei (*European Police* e a *European Union Judicion Cooperation Unit*), não esquecendo as Organizações Não Governamentais (ONG) nas situações de cariz humanitário.

Estas operações de cariz preventivo ou preemptivo desenvolvidas pelo *braço curto* da força de imposição da lei, poderão ocorrer em águas internacionais, no território marítimo de pertença do Estado (12 MN), nos postos de passagem de fronteira ou mesmo no interior do território em postos de controlo aleatoriamente planeados. Segundo os autores, todos as pessoas ou materiais ilegais que sejam intercetados pelas operações de controlo, patrulhamento ou vigilância são denominados de *interdicted flow* e todo aquele que consiga escamotear o processo do controlo de fronteira, constitui-se como *illegal flow* (Figura 14).

Por último, a partilha expedita de informação entre os diversos atores que interagem na segurança global do Estado é essencial. Por exemplo, o funcionamento eficaz de um sistema de GIF não pode depender exclusivamente de uma única FS. As capacidades do conjunto das partes têm de ser percecionadas numa perspetiva global de partilhar informação em rede. Este desiderato revela-se ainda mais crítico no que respeita à prevenção do terrorismo. Quando, por ventura, um individuo apresenta uma postura suspeita na fronteira, não existindo matéria de facto que justifique aos guardas de fronteira impedirem a sua entrada num determinado Estado, esta situação, pela sua particularidade, exigirá que seja imediatamente registada num sistema integrado de informação que alerte as autoridades com responsabilidade na segurança interna desse Estado. Só através da utilização de canais de informação e de comunicação partilhados entre as entidades com responsabilidade na segurança e defesa de um Estado, poderão ser implementadas medidas multissetoriais de acompanhamento discretas que permitam identificar quais as reais intenções do potencial suspeito. Segundo *Willis et al.* (2010, p. 12) o processo de intercomunicação entre as diversas agências define-se como *networked intelligence*.

¹⁶ Vigilância terrestre e marítima, policiamento terrestre e aéreo, apoio humanitário, busca e salvamento, entre outras.



4.5. Proposta de modelo Europeu

O modelo de GIF descrito anteriormente apresenta uma arquitetura conceptual muito centrada numa *comprehensive policy border security framework*, ajustado à realidade do continente americano. No entanto, *Hokovsky* (2016, p. 84), propôs-se adaptá-lo às características do espaço europeu, desenvolvendo um modelo de GIF mais abrangente e coerente com a atual problemática vivida em torno do ES. Neste sentido, entende-se que as mais valias das potencialidades do modelo de *Hokovsky*, reajustado às reais circunstâncias do Mar Mediterrâneo (*foreign territory*) (Figura 15), podem constituir uma base consistente para a elaboração de um novo modelo. O modelo integral de *Hokovsky* pode ser consultado na íntegra no Apêndice D —.

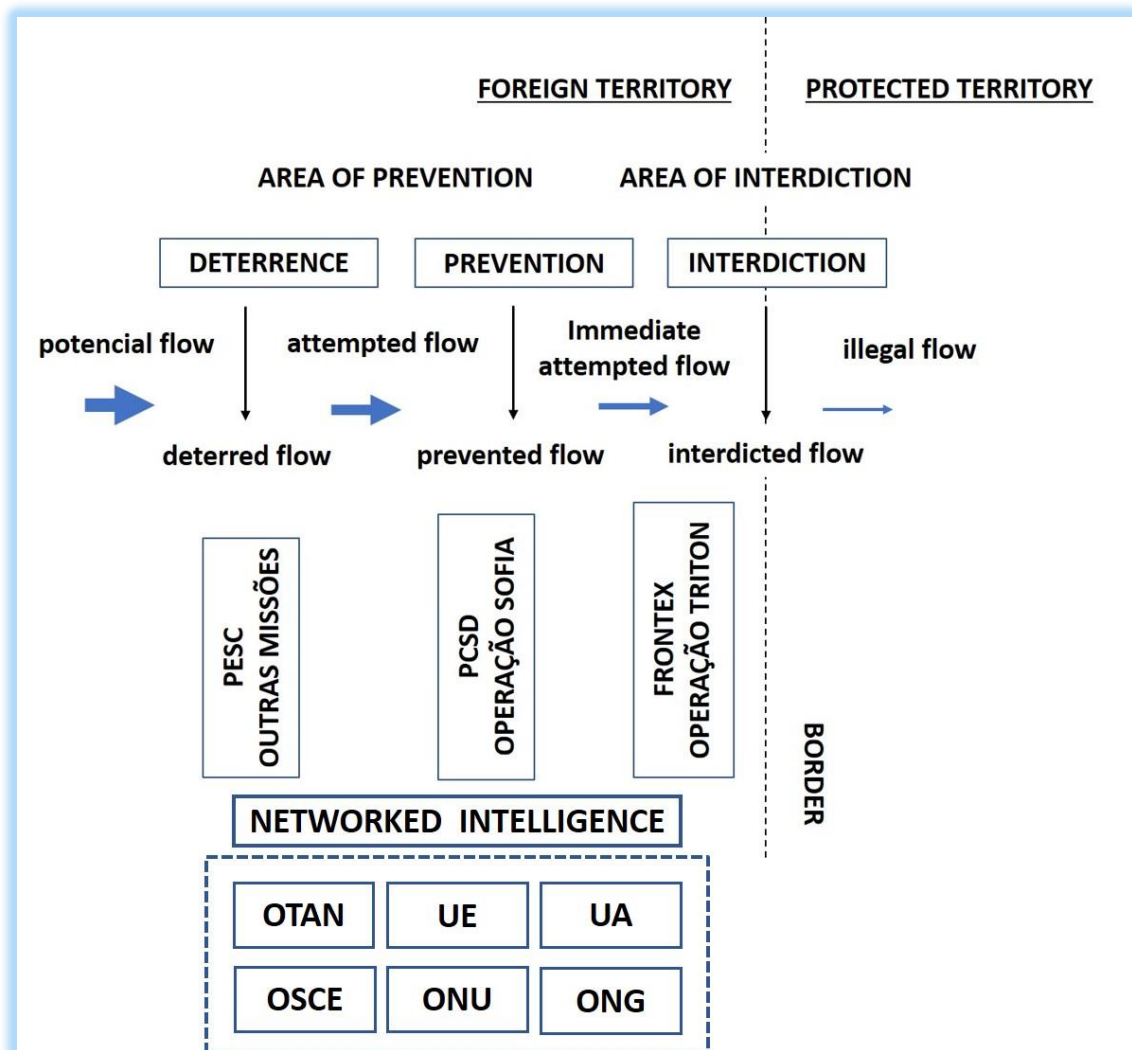


Figura 15 – Modelo europeu adaptado de Gestão Integrada de Fronteira

Fonte: adaptado pelo autor



Segundo *Hokovsky* (2016), melhorar a prevenção com o intuito de diminuir o número de entradas ilícitas, consegue-se alargando o sistema GIF desde o *protected territory* até ao *foreign territory*. Neste sentido, considera-se *protected territory* todo o território europeu circunscrito pela fronteira externa do ES. *Foreign territory*, ao invés, corresponderá ao espaço que não seja parte integrante do ES, onde se pretendem desenvolver ações de âmbito preventivo (*prevention*) na FEIGP e dissuasivas (*deterrence*) na FEIGE. Conforme se pode observar na Figura 15, a maior eficácia será alcançada com o escalonamento de três patamares de operações, interligadas por um serviço de rede de informações alimentado por diferentes organizações, com objetivos de missão muito bem definidos, a seguir descritos.

4.5.1. Primeiro patamar - FRONTEX

Neste primeiro patamar, teremos as missões de vigilância marítima da fronteira costeira que serão executadas primariamente pelas autoridades dos EM que, em casos de extrema necessidade, poderão ser robustecidas com meios coordenados pela FRONTEX, a exemplo da Operação Triton (OT).



Figura 16 – Triton - Área de operações genérica

Fonte: adaptado pelo autor (2017)

Esta missão, sob coordenação da FRONTEX, tem como área de operação o sul de Itália (Figura 16) e os objetivos operacionais estabelecidos são: cooperar com as autoridades italianas; robustecer o controlo da fronteira marítima disponibilizando meios humanos e



técnicos com capacidade de vigilância, busca e salvamento; controlar as atividades operacionais relativas aos fluxos migratórios; combater as redes de crime transnacional e proceder à recolha de informação, disponibilizando-a, após processamento, às organizações com idênticos fins (FRONTEX, 2016).

A FRONTEX sendo uma agência europeia com características civis, não dispõe de meios técnicos e humanos suficientes para efetuar intervenções rápidas em resposta a desafios específicos e desproporcionados relativos a emergências humanitárias, pelo que lança convites às FFAA e FS dos EM, que disponham de capacidades adaptáveis às necessidades específicas da área de operações da OT, para integrem o esforço europeu no reforço do controlo da fronteira externa europeia. Ainda de salientar que o plano de gestão operacional da OT estabelece *Standard Operating Procedures* (SOP) de cooperação com outras agências europeias, incluindo a OS, com a finalidade de se efetuarem análises de risco mais credíveis. Relativamente aos entrevistados, 50% considera que este tipo de operações não são a solução ideal à resolução dos problemas migratórios e de crime transnacional com que a UE atualmente se depara (Apêndice G —).

4.5.2. Segundo patamar – Operação Sofia

A OS no âmbito da PCSD, tem prestado um positivo contributo no reforço da segurança da fronteira externa do ES. Segundo o site do Serviço de Ação Externa da UE esta operação foi classificada de cariz militar. Ainda assim, a operação insere-se num quadro operacional mais vasto, em virtude de estarem presentes no Mar Mediterrâneo estruturas civis com fins humanitários, nomeadamente a FRONTEX e ONG, com as quais a OS estabeleceu SOP de articulação e cooperação institucional (Figura 17).

Pretende-se avaliar se a articulação e a cooperação entre uma força militar e uma organização civil poderá ser eficiente e em que medida podem exponenciar, em conjunto, a salvaguarda da vida humana ou, pelo contrário, existirão atritos que inviabilizem o cumprimento dos respetivos mandatos.

4.5.2.1. Enquadramento geopolítico

Em abril de 2015, tanto o Conselho como o Conselho Europeu, em resposta à situação de emergência humanitária no Mar Mediterrâneo, descrita no primeiro capítulo (Figura 3), confirmaram a intenção de agir com uma operação militar no domínio da PCSD (gestão de crises), a fim de contribuir para o desmantelamento do modelo de negócio das redes de tráfico clandestino de migrantes, atuando, assim, nas causas profundas e impedindo que mais vidas humanas se perdessem na zona sul do Mediterrâneo central (EUR-Lex, 2015a).

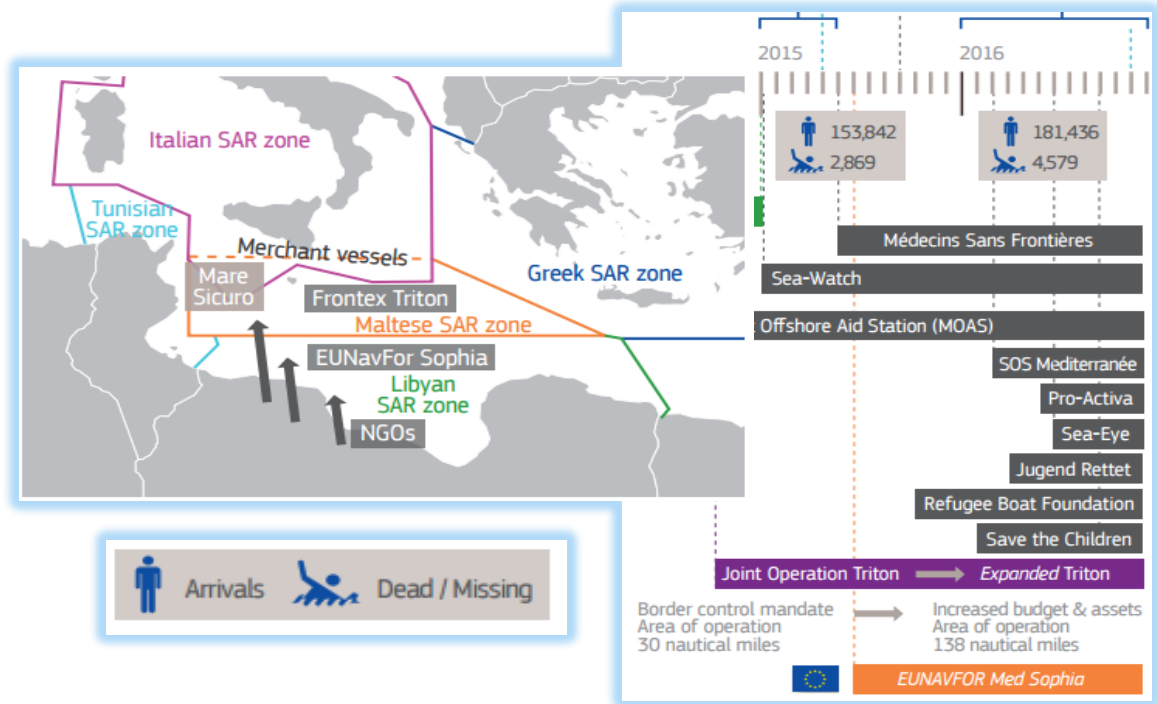


Figura 17 – ONG presentes na costa Líbia

Fonte: (CE, 2017)

Como resultado, o Conselho Europeu, empenhou-se em reforçar com meios navais militares a presença da UE no Mediterrâneo, no sentido de identificar, capturar e destruir embarcações suspeitas de serem utilizadas pelos traficantes, conforme os objetivos políticos, estratégicos e político-militares definidos no CMC (EUR-Lex, 2015a). Conforme se pode verificar pela Figura 18, a fronteira sul e norte, respetivamente, da OT e OS, sobrepõem-se intencionalmente, eliminando a possibilidade de existirem espaços vazios nas operações de vigilância, busca e salvamento no Mar Mediterrâneo. No entanto, os meios navais da OS não ultrapassam o limite sul da sua área de operações, delimitado pelas águas territoriais líbias que varia entre as 12 MN e as 62 MN a norte da costa¹⁷ (CE, 2017).

A OS, através da Decisão PESC 2015/972, deu início às operações navais em 22 de junho de 2015. Enquadrada pelo espírito da PEV, com o objetivo de promover a melhoria das condições políticas e a resiliência das comunidades do Estado líbio¹⁸, especialmente nas

¹⁷ A fronteira das 62 MN refere-se ao Golfo de Sirte. A partir de 1973, a Líbia definiu como águas territoriais todo o espaço marítimo a sul de uma linha que une Sirte a Bengazhi.

¹⁸ Estado líbio – considerar aquele internacionalmente reconhecido como o Conselho Presidencial e o Governo de Consenso Nacional apoiado pelas Nações Unidas.



zonas costeiras, a sua missão foi revista pela Decisão PESC 2016/993, do Conselho Europeu, adicionando-lhe três novos objetivos:

- reforçar as capacidades e a formação da Guarda Costeira e da Marinha Líbia;
- partilhar informações com esta, prestando assistência no desenvolvimento e na execução de tarefas associadas à aplicação da lei no mar, prevenindo a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de pessoas;
- aplicação do embargo de armas no alto mar ao largo da costa da Líbia imposto pelas Nações Unidas, mediante inspeções de navios com destino à Líbia ou provenientes desse país, sempre que existam motivos para crer que esses navios transportam armas ou material conexo com destino à Líbia ou proveniente desse país (Eur-Lex, 2016c).

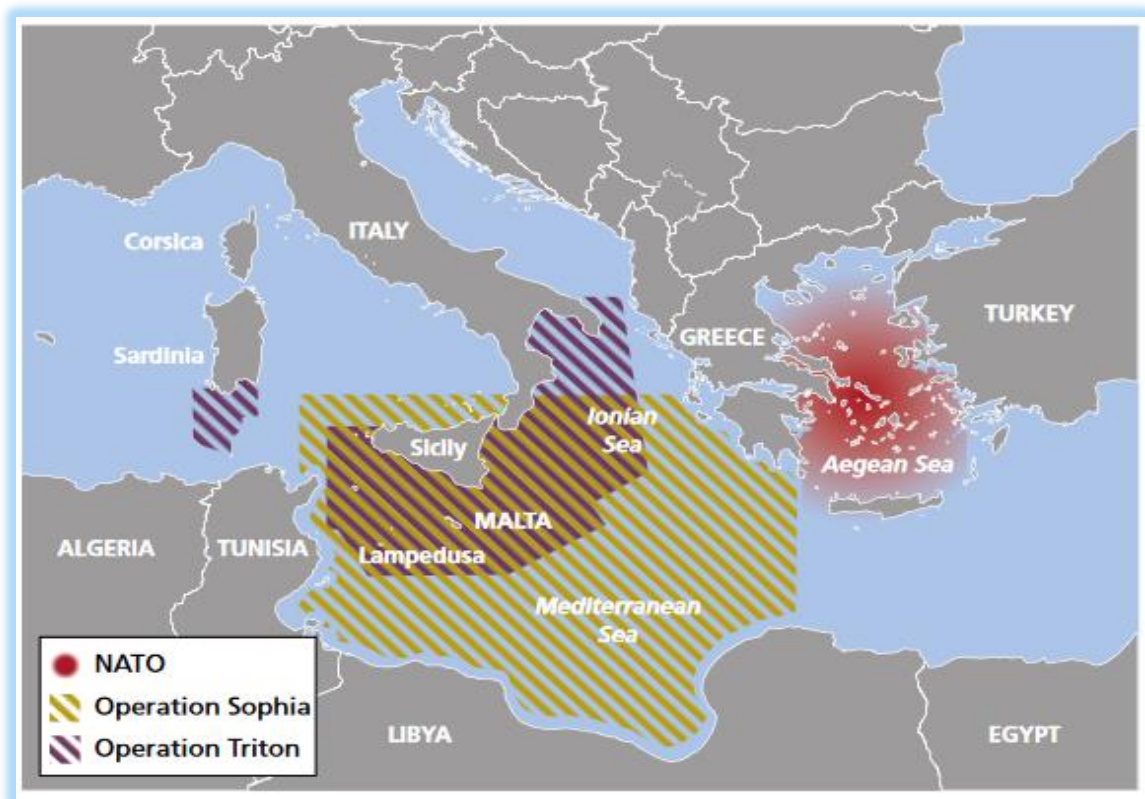


Figura 18 – Áreas de operação

Fonte: (HL, 2016)

Com estas medidas, pretende-se que o Estado líbio desenvolva a sua capacidade de ação operacional no controlo das fronteiras marítimas, enquanto Estado de trânsito e de partida de um dos maiores fluxos de imigrantes no ano de 2016, desmantelando o modelo de negócio dos passadores.



4.5.2.2. Fases da Operação Sofia

Durante o desenvolvimento do CONOPS, esta operação foi planeada para decorrer em quatro fases sequenciais. Ao CPS, conforme a Decisão PESC 2015/778, caberá decidir da adequabilidade das condições que permita transitar a operação para a fase subsequente. A subdivisão das fases foi estabelecida de acordo com a seguinte metodologia:

– primeira fase, consistiu em detetar e compreender o modelo de negócio utilizada pelas redes de tráfico ilegal em alto mar através do recolha de informações com a finalidade de compreender as táticas de operação utilizadas no transporte ilegal de seres humanos para exploração sexual;

– segunda fase, proceder à abordagem, busca, arresto e desvio em alto mar de navios suspeitos de serem utilizados na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de pessoas, nas condições previstas no direito internacional aplicável. De acordo com a decisão do CPS 2015/1772, a OS encontrasse nesta fase desde 7 de outubro de 2015 (Eur-Lex, 2015b).

– terceira fase, em conformidade com a resolução aplicável do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou com o consentimento do Estado costeiro em causa, a OS pode tomar as medidas necessárias contra um navio, inclusive a sua destruição ou inutilização de bens suspeitos de serem utilizados na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de pessoas no território desse Estado (EUR-Lex, 2015a).

– quarta fase, corresponderá ao término da operação (SEAE, 2017).

4.5.2.3. Competências, coordenação e vulnerabilidades

Os militares ao serviço da OS, na sequência de um salvamento no mar e a coberto do mandato que lhes foi concedido, detêm a competência para recolher dados pessoais dos migrantes acolhidas a bordo dos meios navais, incluindo impressões digitais, podendo transmitir esses dados, assim como a informação relacionada com os navios e o equipamento utilizado por essas pessoas, aos organismos competentes da União (EUR-Lex, 2015a).

Os naufragos resgatados do Mar Mediterrâneo pela OS, incluindo a OT e as ONG que operam junto à costa líbia (Figura 17), são encaminhados para os campos de acolhimento previamente estabelecidos em Lampedusa, Pozzallo, Taranto *and* Trapani, em Itália (HL, 2016).

Paralelamente, a *networked intelligence* da qual a OS faz parte, coopera com as autoridades competentes dos EM, podendo estabelecer mecanismos de coordenação ou celebrar acordos com agências da UE (FRONTEX, EUROPOL e EUROJUST) e estabelecer



contatos com atores internacionais, através da AR, com organizações internacionais como a *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) e a *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE) (EUR-Lex, 2015a).

Relativamente à questão colocada aos entrevistados sobre se a OS estaria a cumprir o propósito para o qual foi planeada, 67% dos entrevistados manifestaram a opinião que a OS se tem afastado do seu objetivo principal que seria a disrupção das redes de tráfico ilícito a favor das operações de busca e salvamento.

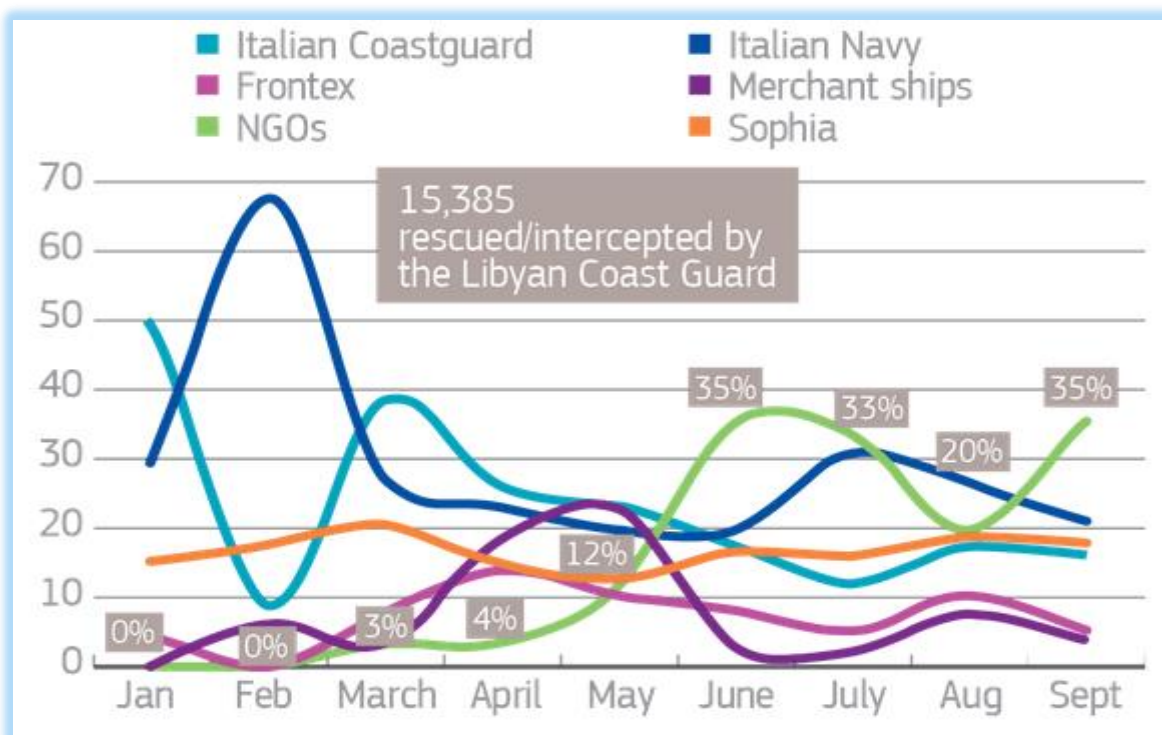


Figura 19 – Número de salvamentos por organização - 2014/2016

Fonte: (CE, 2017)

Tal facto deveu-se à alteração do modo de operação que as redes de tráfico adotaram, adaptando-se às circunstâncias proporcionadas principalmente pela presença de ONG (10 a 50 km) e da OS, com meios navais nas proximidades da costa líbia. As redes organizadas tendo conhecimento deste dispositivo que responde de imediato a qualquer pedido de salvamento, utilizam embarcações mais rudimentares, de menor autonomia, disponibilizando um telefone aos traficados, instruindo-os a efetuar um telefonema de pedido de socorro assim que se afastam da costa líbia.

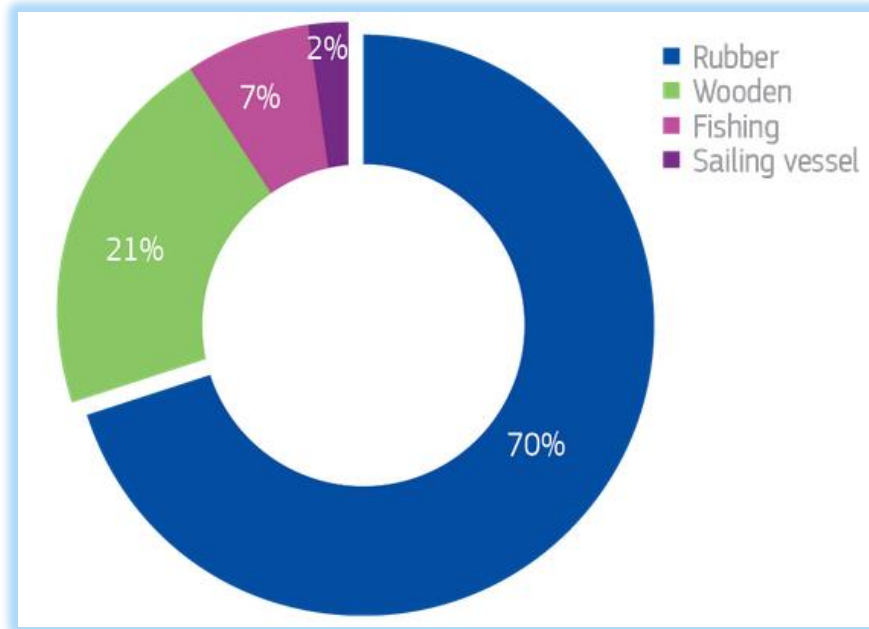


Figura 20 – Tipologia de embarcações utilizadas pelas redes de tráfico – 2016

Fonte: (CE, 2017)

4.5.3. Terceiro patamar – Política Externa de Segurança Comum

O grande desiderato da PESC norteia-se por princípios aplicáveis a toda a ação externa da UE. A este propósito, a PESC atua onde exista a necessidade de preservar a paz, promover o Estado de direito e reforçar a segurança internacional que, no caso do proposto modelo europeu de GIF, deverá concentrar-se na FEIGE (Figura 6). No capítulo 3, identificaram-se um conjunto de riscos, com implicações para a segurança da UE, concentrados neste espaço estratégico eventual. Eventual porque fazendo a PCSD parte integrante da PESC, ela lida neste espaço geopolítico com questões militares e civis de relacionadas com a segurança e defesa, onde tem oito missões a decorrer que contribuem para a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o desenvolvimento de sectores basilares de funcionamento do Estado.

4.6. Síntese conclusiva

Neste capítulo foi analisado o papel das FFAA e das FS na forma como podem interagir ao longo do espaço geopolítico de interesse para a UE, contribuindo com as suas capacidades para o fortalecimento do um sistema integrado de gestão de fronteiras. Tendo como referência dois modelos teóricos de gestão de fronteiras, propusemos um modelo conceptual baseado em três patamares com níveis de atuação diferenciado, adaptado aquilo que se julga ser a atual realidade do ES, procurando demonstrar através de um estudo de



caso real, a OS, que esta será a forma mais eficaz de combater os modelos de negócio utilizados pelas redes de tráfico ilegal de pessoas ou de crime organizado. Concluimos, ainda, que a partilha de informação é fator chave ao sucesso das operações de controlo de fronteiras.



Conclusões

Procedimento metodológico seguido

Este trabalho teve como base de referência a orientação metodológica prevista pelo IUM, conforme estabelecido na NEP ACA/010 e a NEP/ACA 018, ambas de 15 setembro 2015.

O procedimento metodológico englobou três grandes fases:

– Uma primeira fase exploratória onde se procedeu à revisão da literatura na vertente conceptual do emprego das FFAA e das FS em operações de controlo de fronteiras na responsabilidade nacional ou em apoio da FRONTEX;

– Uma segunda fase de consolidação analítica da atuação do SEAE, da PESC e da PCSD, tendo por base o TUE e TFUE, reforçado com documentos académicos;

– Uma terceira fase conclusiva, onde se propõe um modelo de GIF europeu mais eficaz, com a finalidade de combater mais efetivamente as redes de imigração ilegal e o crime organizado.

As entrevistas de reforço e de visão, conduzidas junto de especialistas de saber e experiência funcional na definição de políticas na área do controlo de fronteiras, constituíram um elemento essencial para complementar a pesquisa e apoiar a proposta de um modelo de GIF europeu.

Durante a investigação foi utilizada, principalmente, uma abordagem metodológica do tipo indutivo e hipotético-dedutivo. Os dados recolhidos em apoio dos objetivos estabelecidos seguiram uma estratégia qualitativa, compensada com contributos quantitativos relevantes, tendo o desenho de pesquisa sido baseado num estudo de caso.

Avaliação dos resultados obtidos

Num momento tão particularmente exigente como o que atualmente a UE se encontra a viver, relativamente ao anormal fluxo de imigrantes ilegais que procuram melhores condições de vida no interior da fronteira europeia, desenvolvemos a investigação em torno do objeto de estudo sobre qual o papel acrescido que as FFAA e as FS, no contexto da PCSD, poderiam acrescentar ao controlo da fronteira do ES, sabendo que proliferam um conjunto de ameaças no seu redor e que constituem um risco à segurança do espaço europeu.

Conscientes de que as organizações responsáveis por fazer cumprir a lei, atuando isoladamente não serão, *per se*, suficientes na resolução das crises humanitárias, existe a necessidade de identificar processos e mecanismos que promovam a articulação e cooperação entre as FFAA e as FS, quer seja a nível nacional ou internacional. Não obstante



a dimensão do tema, procedemos à delimitação da nossa investigação ao contexto geográfico do Mediterrâneo central, à atuação da FRONTEX e da PCSD.

Neste sentido, definimos como QC “Qual o papel acrescido que as FFAA e as FS, no contexto da PCSD, podem acrescentar ao controlo da fronteira do ES?”, complementada que foi com três QD.

Assim, no primeiro capítulo foi descrito e explanado o principal objetivo da criação do ES: suprimir o controlo nas fronteiras internas facilitando a livre circulação de 500 milhões de pessoas, incluindo as trocas comerciais, em 26 Estados europeus, sendo que 22 são EM efetivos da UE. Os Estados pertencentes ao ES cujo território faz fronteira com um Estado não aderente, assume desta forma o compromisso pelo controlo individual dessa fronteira externa, mas com uma responsabilidade coletiva de garantir a segurança de todos os Estados Schengen. Atendendo à extensão da fronteira terrestre e marítima do ES, foi criada a FRONTEX com vista a reforçar a gestão e os controlos das fronteiras externas em situações de crise emergente, a fim de agilizar o combate à imigração ilegal e facilitar a cooperação policial na luta contra o crime transnacional e a troca de informação no ES.

Ainda no primeiro capítulo, identificamos os diferentes agentes nacionais públicos com responsabilidade na garantia da soberania do Estado, onde estão incluídas as FFAA e as FS, participantes ativos na gestão e controlo da fronteira nacional, correlacionando-as com as áreas de responsabilidade atribuídas por enquadramento legal. Foi, igualmente descrito, qual tem sido o envolvimento das FFAA e FS em termos de capacidades, nomeadamente em matéria de vigilância, busca e salvamento e combate ao crime transnacional, em resposta aos pedidos de apoio enviados aos Estados pela FRONTEX para reforço das operações sob a sua coordenação no Mar Mediterrâneo, cuja participação se tem revelado fundamental na salvaguarda da vida humana.

No segundo capítulo, recuamos até 2010, ano de entrada em vigor da nova estrutura institucional da UE que veio oferecer uma maior coerência à política externa e de segurança da UE, com a criação do cargo do AR e o correspondente serviço diplomático, o SEAE.

Verificamos que o AR no exercício das competências atribuídas, nomeadamente representar a União em matérias onde exista uma política externa acordada entre todos os EM, também é responsável por elaborar e coordenar a PESC e a sua componente operacional: a PCSD. Apuramos ainda, que a entrada em vigor do TL, trouxe maior consistência ao projeto de segurança e defesa da Europeu, permitindo os EM aproximarem-se gradualmente da definição de uma política comum de defesa da Europa. Neste sentido,



ao abrigo do TUE, um Estado que seja alvo de uma agressão armada poderá solicitar auxílio e assistência aos seus congéneres, desde que respeitado o artigo 51º da Carta das Nações Unidas. Ainda na vertente da consistência do projeto de segurança e defesa europeu, a UE manifesta a disponibilidade para financiar projetos de investigação e desenvolvimento de capacidades militares, orientados pela AED, numa perspetiva de cooperação estruturada permanente.

Num outro prisma, a solidariedade da União prevista no TFUE, mobilizará os meios ao seu dispor se em causa estiver um ataque terrorista ou um EM for vítima de uma catástrofe natural.

Por último, ainda no segundo capítulo, podemos verificar que a diversidade de tarefas operacionais que podem vir a ser atribuídas à PCSD, tenham elas um carácter civil ou militar, executadas, respetivamente, por FS ou FFAA, não escolhem regiões, podendo atuar em fronteiras estratégicas de interesse geopolítico permanente (vizinhança europeia) ou eventual (arcos de instabilidade), onde o desenvolvimento de crises poderá comprometer os interesses securitários da UE. Em todo o processo de planeamento operacional de uma missão no âmbito da PCSD, intervêm diversas entidades especializadas em avaliação de crises, podendo todo o processo de decisão demorar algumas umas semanas até alguns meses, dependendo da emergência securitária.

Com as ilações retiradas do primeiro e segundo capítulo podemos afirmar que as HIP1 e HIP2 foram validadas pelo que se considera que foram respondidas as QD1 e QD2.

No desenvolvimento do terceiro capítulo, efetuou-se uma análise aos riscos e ameaças estratégicas que proliferam no continente africano, local de origem de muitas das preocupações europeias relativa à problemática associada às redes de crime organizado responsáveis pelo tráfico humano em direção ao ES. Igualmente, concluímos que as FFAA com as suas competências e capacidades militares, ao integrarem as missões no contexto da PCSD, podem contribuir para a estabilidade, reforma e reconstrução do setor de segurança e defesa dos Estados africanos fragilizados, pelo que podemos considerar validada a HIP3 e respondida a QD3.

No quarto capítulo, caracterizamos o papel das FFAA e das FS na gestão das fronteiras e identificamos qual o seu espaço de atuação geográfico predominante. Verificamos que atendendo à similitude da missão atribuída e às capacidades operacionais intrínsecas das FFAA e FS, existem áreas onde ambas se poderão atuar no garante da segurança europeia



como um todo, bastando definir procedimentos de articulação ou cooperação de cariz operacional.

Ainda no quarto capítulo, propusemos um modelo de GIF que se julga ser aquele que melhor poderá responder às necessidades do ES, onde as FFAA e as FA através da participação em operações coordenadas pela FRONTEX ou em missões no quadro da PCSD, podem acrescentar um contributo positivo à segurança do espaço europeu. Deste modelo resulta, igualmente, que o sucesso das operações de vigilância, busca e salvamento e combate às redes ilegais, desenvolvidas pelos diferentes atores em cada um dos patamares previstos, está essencialmente dependente da troca de informação entre as principais organizações internacionais. Numa segunda parte deste mesmo capítulo, efetuamos o estudo de caso relativo à missão OS, no Mediterrâneo Central, no contexto da PCSD. A escolha recaiu sobre esta operação porque na sua essência, sendo constituída exclusivamente por meios navais militares, a UE assumiu que conseguiria estabelecer um patamar de interligação e de reforço entre a OT, sobre a égide da FRONTEX, as ONG que operam nos limites das águas territoriais líbias em ações de salvamento de migrantes náufragos e proceder à capacitação e formação da Guarda Costeira e de Marinha da Líbia. Depois de analisar o conteúdo do seu mandato, atribuído por decisão do Conselho, verificamos que uma parte considerável do sucesso da missão ficou a dever-se, mormente pela capacidade de adaptação permanente às necessidades de apoio humanitário no Mediterrâneo Central, mais especificamente, ao número de náufragos que foi necessário resgatar do mar e encaminhar aos centros de acolhimento. Num ambiente de pressão permanente, a OS foi capaz de contribuir para a credibilidade dos valores europeus, contribuindo para a diminuição do número de fatalidades no Mar Mediterrâneo e combater as redes de crime organizado associadas ao tráfico ilegal, acrescentando desta forma valor à GIF. Consideramos assim validada a HIP4 e respondida a QD4.

Com o percurso lógico e fundamentado que seguimos, consideramos ter respondido à totalidade das QD apresentadas, concomitantemente à QC, tendo atingido o OG a que nos propusemos de “Identificar sinergias entre as FFAA e as FS, no contexto da PCSD, onde seja possível potencializar a segurança na fronteira do ES.”.

Contributos para o conhecimento

Como principal contributo para o conhecimento, destacamos que a GIF é um processo complexo, na qual podem intervir múltiplos atores com responsabilidades diferenciadas no garante da soberania dos Estados, onde a articulação, a coordenação, a cooperação e a troca



de informação, são a chave do sucesso na salvaguarda de uma melhor eficácia no controlo de pessoas e da segurança interna do ES. Nesse sentido, a PESC utilizando os mecanismos diplomáticos, económicos, sociais, entre outros ao seu dispor, pode promover a dissuasão (*deterrence*) no FEIGE, a PCSD através de operações, independentemente do seu carácter civil, militar ou misto, contribuir para a prevenção (*prevention*) na FEIGP e a FRONTEX, com a missão de guarda de fronteira e costeira colaborar na interdição (*interdiction*) da fronteira externa do ES. Os resultados da atuação conjugada destes três pilares, contribuirão para a dissuasão da migração ilegal, a prevenção do tráfico de pessoas e de combate a todo o crime transfronteiriço na perspetiva humanista e de respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

Recomendações e outras considerações de ordem prática

Primeira:

A UE, no seguimento da edificação e reabilitação da Guarda Costeira e Marinha Líbia, deveria continuar a investir na continuidade da cooperação com o Estado líbio, no sentido de reorganizar o seu controlo de fronteira de uma forma mais robusta. Obrigatoriamente, a UE em sintonia com as organizações internacionais, deveriam proporcionar a abertura de gabinetes de aconselhamento, devidamente reconhecidos pelas autoridades líbias, que facilitassem a apresentação de uma candidatura ao estatuto de migrante ao espaço europeu, obviando-se desta forma fluxos desordenados e irregulares de pessoas que cruzam o Mar Mediterrâneo.

Segunda:

Talvez menos ambiciosa na resolução das causas dos fluxos migratórios, mas mais realística no curto prazo, seria a UE reforçar a assistência ao Estado Líbio no controlo e gestão interna das principais rotas migratórias, em conformidade com os princípios humanitários internacionais, que ligam a fronteira terrestre sul do território Líbio em direção ao Mar Mediterrâneo e que propiciam a proliferação de redes de tráfico ilegal e a exploração abusiva de migrantes. Esta assistência passaria por continuar a formar e treinar a Guarda Costeira e de Marinha Líbia; facilitar as relações institucionais que promovam o entrosamento com as Guardas Costeiras dos países vizinhos do Norte de África ou que operem no Mar Mediterrâneo; auxiliar o Estado líbio no encerramento dos campos de detenção, sem condições dignas de vida, controlados pelas redes de crime organizado associadas ao tráfico e exploração humana.

Terceira:



Com a consciência que a primeira e segunda medida não eliminarão por completo os fluxos migratórios em direção ao ES, que os Estados continuem a participar nas operações humanitárias de vigilância e deteção e de busca e salvamento patrocinadas pela FRONTEX e UE, no Mar Mediterrâneo, disponibilizando meios terrestres, navais e aéreos. Nesta questão, as FFAA e FS devem desenvolver planos de gestão operacional onde se identifique num catálogo alargado de capacidades, quais as valências humanas e materiais passíveis de serem empregues em apoio das operações planeadas pela FRONTEX ou UE.

Limitações da investigação e abertura para pesquisas futuras

Atendendo à dimensão e complexidade do tema, a investigação assume a limitação, ao nível do domínio metodológico, por apenas ter restringido a recolha de informação ao estudo de caso da OS, que poderia ter sido mais extensivo ao correlacionar com a operação civil da UE de Assistência à Gestão Integrada das Fronteiras da Líbia, do qual resultaria um conhecimento mais exaustivo e detalhado sobre a evolução do processo de controlo dos movimentos de migrantes ilegais em direção à Europa.

Finalmente, considerando que a presente investigação foi delimitada ao espaço geográfico do Mediterrâneo central e norte de África, sugerimos, para futuras linhas de investigação, a avaliação de qual o contributo efetivo que as FFAA e as FS têm demonstrado, no âmbito da PCSD, na reforma do setor de Segurança e Defesa dos Estados africanos, na região do Sahel.



Bibliografia

- AEA, 2015. *The European Environment - State and Outlook 2015*. [Em linha] Disponível em: <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis>, [Acedido em 03 fevereiro 2017].
- AREP, 2008. *Lei de Segurança Interna* (Lei 53/2008 de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- AREP, 2009. *Lei de Defesa Nacional* (Lei N° 1-B/2009 de 7 de julho). Lisboa: Assembleia da República.
- AREP, 2013. *Competências, Estrutura e Funcionamento da AAN* (Lei 28/2013 de 12 de abril). Lisboa: Diário da República.
- AREP, 2009. *Tratado de Lisboa*. [Em linha] Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf, [Acedido em 22 janeiro 2017].
- BBC News, 2016. *Schengen: Controversial EU free movement deal explained*. [Em linha] Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-13194723>, [Acedido em 3 janeiro 2016].
- CE, 1999. *Scenarios Europe 2010*. [Em linha] Disponível em: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_3_diger/scenario_s_europe_2010.pdf, [Acedido em 07 janeiro 2017].
- CE, 2014. *Comissão Europeia, Estratégia de segurança Energética*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014DC0330&qid=1407855611566>, [Acedido em 02 fevereiro 2017].
- CE, 2015a. *Agenda Europeia para a Segurança*. [Em linha] Disponível em: http://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/eu_agenda_on_security_en.pdf, [Acedido em 22 janeiro 2017].
- CE, 2015b. *Agenda Europeia para a Migração*. [Em linha] Disponível em: http://ec.europa.eu/antitrafficking/search/site/com%282015%29%20240%20final_en, [Acedido em 22 janeiro 2017].
- CE, 2015c. *Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action*. [Em linha] Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_pt.htm, [Acedido em 5 janeiro 2017].
- CE, 2017. *European Political Strategy Center*. [Em linha] Disponível em: http://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/irregular-migration-central-mediterranean_en, [Acedido em 29 março 2017].



- CE, 2016. *Eurobarómetro da UE*. [Em linha] Disponível em: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>, [Acedido em 10 fevereiro 2017].
- Chirac, M., 2015. *BalkanInsight - Romania Withdraws Bid to Join Schengen Area*. [Em linha] Disponível em: <http://www.balkaninsight.com/en/article/romania-bulgaria-face-new-delay-on-joining-schengen-space-10-06-2015>, [Acedido em 03 01 2016].
- Cordeiro, A. D., 2016. *Jornal Público*. [Em linha] Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/09/30/sociedade/noticia/policia-maritima-resgatou-mais-de-890-bebes-e-criancas-num-ano-de-missao-no-mar-egeu-1745622>, [Acedido em 08 janeiro 2017].
- Costa, F. S., 2016. Schengen e as ilusões europeias. *XXI, Ter opinião*, janeiro - junho, pp. 26-28.
- Coutinho e Camisão, F. e. I., 2012. A Ação Externa da União Europeia. Em: E. Almedina, ed. *Revista de Direito Publico*. s.l.:Instituto de Direito Publico, pp. 7-56.
- CUE, 2005. [Em linha] Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15744-2005-INIT/pt/pdf>, [Acedido em 19 Novembro 2016].
- CUE, 2009. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2009/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>, [Acedido em 2 fevereiro 2017].
- CUE, 2015. *SCHENGEN, Your Gateway to Free Movement*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/2015/schengen-gateway-free-movement-europe/>, [Acedido em 02 01 2017].
- CUE, 2016a. *Ação Externa da União Europeia*. [Em linha] Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en160.pdf, [Acedido em 20 novembro 2016].
- CUE, 2016b. *Declaração UE - Turquia*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>, [Acedido em 27 fevereiro 2017].
- DCDC, 2014. *Global Strategic Trends, Out to 2045*, Londres: Ministério da Defesa do Reino Unido,.



- Demitriadi, A., 2016. *Conselho Europeu das Relações Externas*. [Em linha] Disponível em: http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_european_border_guard_new_in_name_only_7035, [Acedido em 3 janeiro 2017].
- DGPE, 2015. *Parlamento Europeu*. [Em linha] Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU\(2015\)534989_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU(2015)534989_EN.pdf), [Acedido em 30 janeiro 2017].
- Dockter, W., 2016. *The Telegraph*. [Em linha] Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/news/winston-churchill/11366880/Winston-Churchills-10-most-important-speeches.html>, [Acedido em 5 novembro 2016].
- Elias, L. A., 2013. *As dimensões externas da segurança interna*. *Scientific Electronic Library Online*. [Em linha] Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000400002, [Acedido em 22 Mar. 2017].
- Elvas, R., 2017. As FFAA e as FS no controlo das fronteiras europeias [Entrevista]. Lisboa (5 fevereiro 2017).
- EUR-Lex, 2008. *The Schengen Area and Cooperation*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-PT/TXT/?uri=URISERV:133020&from=EN>, [Acedido em 2 janeiro 2016].
- EUR-Lex, 2015a. *Decisão (PESC) 2015/778, do Conselho, 18 de maio de 2015*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1489344576228&uri=CELEX:02015D0778-20151026>, [Acedido em 25 fevereiro 2017].
- Eur-Lex, 2015b. *Decisão Comité Político e Segurança 2015/1772*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1490558117266&uri=CELEX:32015D1772>, [Acedido em 19 março 2017].
- Eur-Lex, 2016a. *Tratado da UE*. [Em linha] Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF, [Acedido em 16 janeiro 2017].
- EUR-Lex, 2016b. *Tratado de Funcionamento da UE*. [Em linha] Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF, [Acedido em 16 janeiro 2017].



- Eur-Lex, 2016c. *Decisão PESC 2016/993, do Conselho, 20 de junho de 2016*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32016D0993>, [Acedido em 20 março 2017].
- Eur-Lex, 2016d. *Regulamento da UE 2016/1624, Parlamento Europeu e Conselho, de 14 setembro de 2016*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1483556046739&uri=CELEX:32016R1624>, [Acedido em 3 janeiro 2017].
- EuroNews, 2015. *Euro News - Waiting to Join Schengen: Romania a New Gateway to Migrants' Heaven and Hell*. [Em linha] Disponível em: <http://www.euronews.com/2015/04/10/waiting-to-join-schengen-romania-a-new-gateway-to-migrants-heaven-and-hell>, [Acedido em 03 01 2016].
- Eurostat, 2016. *Produção e importação de energia*. [Em linha] Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports/pt, [Acedido em 8 fevereiro 2017].
- FA, 2016. *FRONTEX: 5 anos de participação da Esquadra 502*. [Em linha] Disponível em: <http://www.emfa.pt/www/noticia-1252-frontex-5-anos-de-participacao-da-esquadra-502>, [Acedido em 23 janeiro 2017].
- Fernades e Duarte, A. F. e A. D., 1999. Da hostilidade à construção da paz. Para uma revisão crítica de alguns conceitos estratégicos. *Nação e Defesa*, outono, pp. 95-127.
- Freitas, R., 2011. Gestão de Crises e Migrações Forçadas: Respostas e Dilemas. *Instituto Defesa Nacional*, pp. 107-127.
- FRONTEX, 2015. *Agência Europeia de Guarda Costeira e de Fronteira*. [Em linha] Disponível em: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-mediterranean-route/>, [Acedido em 5 janeiro 2017].
- FRONTEX, 2016. *European Border and Coast Guard Agency*. [Em linha] Disponível em: <http://frontex.europa.eu/pressroom/hot-topics/joint-operation-triton-italy--ekKaes>, [Acedido em 25 janeiro 2017].
- FRONTEX, 2017. *Agência Europeia de Guarda Costeira e de Fronteira*. [Em linha] Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf, [Acedido em 27 fevereiro 2017].
- Gilles, B, Anna, M, Lucio, P., 1999. Turbulent Neighbourhoods. Em: *Scenarios Europe 2010*. s.l.:Comissão Europeia, pp. 48-54.



- Gomes, D., 2017. As FFAA e as FS no controlo das fronteiras europeias [Entrevista] (25 janeiro 2017).
- HL, 2016. *Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge*, London: House of the Lords Committee.
- Hokovsky, R., 2016. The Concept of Border security in the Schengen Area. *Central European Journal of International and Security Studies*, Nº 2(10), pp. 72-93.
- Huybreghts, G., 2015. The Schengen Convention and the Schengen acquis: 25 years of evolution. *Era Forum*, 22 outubro 2015, pp. 379-426.
- Janeiro, J., 2010. O Emprego das Forças Armadas em Missões de Segurança Interna. *Revista segurança e Defesa*, julho-setembro, pp. 58-67.
- JOUE, 2016. [Em linha] Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/European_Border_and_Coast_Guard.pdf, [Acedido em 19 novembro 2016].
- Keohane, D., 2016. *ETH Zurich, Center for Security Studies*. [Em linha] Disponível em: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/ST2016.pdf>, [Acedido em 30 janeiro 2017].
- Leal, C. M., 2011. *Magrebe, Islamismo e a Relação Energética de Portugal*. 1ª ed. Parede: Tribuna da História.
- Madeira, A., 2017. As FFAA e as FS no controlo das fronteiras europeias [Entrevista]. Lisboa (7 fevereiro 2017).
- MAI, 2016a. *Serviço Estrangeiros e Fronteiras*. [Em linha] Disponível em: http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/index.aspx?id_linha=4166&menu_position=4131#0, [Acedido em 07 janeiro 2017].
- MAI, 2016b. *Guarda Nacional Republicana*. [Em linha] Disponível em: http://www.gnr.pt/atrib_UCC.aspx, [Acedido em 7 janeiro 2017].
- MAI, 2016c. *Guarda Nacional Republicana*. [Em linha] Disponível em: http://www.gnr.pt/missoes_internacionais.aspx, [Acedido em 7 janeiro 2017].
- Marchueta, M. R., 2002. O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização. Em: *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Lisboa: Cosmos.
- Marques, S., 2017. As FFAA e as FS no controlo das fronteiras europeias [Entrevista]. Lisboa (3 fevereiro 2017).
- Marsh, 2016. *Marsh Political Risk Map 2016*. [Em linha] Disponível em: <http://uk.marsh.com/Portals/18/Documents/Political%20Risk%20Map%202016.pdf>, [Acedido em 23 janeiro 2017].



- McCabe, K., 2016. Schengen Acquis. *Creighton International and Comparative Law Journal*, pp. 107-138.
- MDN, 2014a. *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: MDN.
- MDN, 2014b. *Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA (Lei Orgânica 6/2014 de 6 setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2015. *A Defesa de Portugal - 2015*. Lisboa: MDN.
- Mead, W. R., 2015. *Wall Street Journal - The Roots of the Migration Crisis*. [Em linha] Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/the-roots-of-the-migration-crisis-1441995372>, [Acedido em 04 janeiro 2017].
- Nayberg, R., 1997. *Qu'est-ce qu'un Produit Stratégique?*. Paris: Comité d'Études de Defense Nationale.
- Nunes, P. F. V., 2016. Ciberameaças e Quadro Legal dos Conflitos no Ciberespaço. Em: *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos Editores, pp. 199-215.
- ONU, s.d.. *Carta das Nações Unidas*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html>, [Acedido em 03 fevereiro 2017].
- PE, 2015. *Directorate-General for External Policies*. [Em linha] Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU\(2015\)534989_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU(2015)534989_EN.pdf), [Acedido em 23 janeiro 2017].
- PE, 2016. *A estratégia global da UE, a PCSD e o Parlamento Europeu*. s.l.:União Europeia.
- Piçarra, N., 2014. *Enciclopédia das Relações Internacionais*. 1ª ed. Alfragide: Dom Quixote.
- Pinto, G. L. V., 2013. A Crise Europeia e a Segurança e Defesa. *Revista Militar N° 2537/2538*, junho/julho, pp. 565 - 573.
- Pinto, M. C., 2014. *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Dom Quixote.
- RCM, 2014. *Autoridade Marítima Nacional* (Decreto-Lei 235/2012 de 31 outubro). Lisboa: Diário da República.
- RCM, 2002a. *Autoridade Marítima Nacional* (Decreto-Lei 44/2002 de 2 de março). Lisboa: Diário da República.
- RCM, 2002b. *Sistema de Autoridade Marítima* (Decreto-Lei N° 43/2002 de 2 de março). Lisboa: Diário da República.
- RCM, 2011. *Autoridade Tributária e Aduaneira* (Decreto-Lei 118/2011, de 15 de dezembro). Lisboa: Diário da República.



- RCM, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República.
- Rehrl, J., 2014. *Handbook for Decision Makers - The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Viena: Ministério da Defesa da República da Áustria.
- Reis, Z., 2016. Mudanças Climáticas e Desastres Naturais. Em: *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos Editores, pp. 233-253.
- Ribeiro, N., 2017. As FFAA e as FS no controlo das fronteiras europeias [Entrevista] Lisboa (10 fevereiro 2017).
- Rocha, A. L., 2011. A PCSD como Componente Operacional da Ação Externa da UE. *Nação e Defesa*, Nº 129, 5ª Série, pp. 41-67.
- Rodrigues, A. R., 2015. A PCSD e a França em guerra. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 20 novembro, pp. 1-3.
- Rogeiro, N., 2015, p.20. *Menos que Humanos - Imigração Clandestina e Tráfico de Pessoas na Europa*. Alfragide: Dom Quixote.
- Santos, I., 2017. As FFAA e as FS no controlo das fronteiras europeias [Entrevista]. Lisboa (15 janeiro 2017).
- Santos, L., 2012. *As Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- SEAE, 2016a. *Serviço Europeu de Ação externa*. [Em linha] Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en, [Acedido em 12 março 2017].
- SEAE, 2016b. *Serviço Europeu de Ação Externa*. [Em linha] Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en, [Acedido em 15 fevereiro 2017].
- SEAE, 2017. *Serviço Europeu de Ação Externa*. [Em linha] Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eunavfor_med_-_mission_14_february_2017_en.pdf, [Acedido em 25 fevereiro 2017].
- SEF, 2016. *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo 2015*, Lisboa: SEF.
- Sekularac, K. T. & I., 2015. *Reuters - Hungary shuts EU border, taking migrant crisis into its own hands*. [Em linha] Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-idUSKCN0RD0P420150915>, [Acedido em 5 janeiro 2017].
- Teixeira, A. J., 2016a. A fronteira da Liberdade. *Fundação francisco Manuel dos Santos, XXI - Ter Opinião*, janeiro - junho, pp. 5-8.



- Teixeira, A. J., 2016b. Congelar Schengen Seria a Vitória do Terror. *XXI, Ter Opinião*, janeiro - junho, pp. 21 - 23.
- Tour, A. G. e. X. B., 1987. *Geopolitique du Petrole et du Gaz*. Paris: Édition Technip.
- UE, 2002a. *Parlamento Europeu*. [Em linha] Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, [Acedido em 02 01 2016].
- UE, 2002b. [Em linha] Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, [Acedido em 02 01 2016].
- UE, 2014. [Em linha] Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/brochure-borders-and-security/brochure_borders_and_security_en.pdf, [Acedido em 4 janeiro 2016].
- UE, 2016a. *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. s.l.:União Europeia.
- UE, 2016b. *Regulamento 2016/399, Código das Fronteiras Schengen, 9 de março de 2016*. [Em linha] Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/42fba6c3-f0c5-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-pt>, [Acedido em 21 janeiro 2017].
- UE, 2016c. *Regulamento 2016/1624, Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, 14 de setembro de 2016*. [Em linha] Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/65db3442-7bcf-11e6-b076-01aa75ed71a1/language-pt>, [Acedido em 19 novembro 2016].
- UE, 2016d. *European Union External Service*. [Em linha] Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8753/eunavfor-med-operation-sophia-signs-agreement-train-libyan-coast-guard-and-navy_en, [Acedido em 21 janeiro 2017].
- UE, 2016e. *Serviço Europeu para Ação Externa*. [Em linha] Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy_en#The+Petersberg+Tasks, [Acedido em 13 janeiro 2017].
- UE, 2016f. *UE*. [Em linha] Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959_pt, [Acedido em 2 12 2016].



- UE, 2017. *Foreign & Security Policy*. [Em linha] Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en, [Acedido em 17 janeiro 2017].
- Ventre, D., 2009. *Information Warfare*. s.l.:Wiley.
- Watanabe, L., 2016. *ETH Zurich, Center for Security Studies*. [Em linha] Disponível em: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/ST2016.pdf>, [Acedido em 01 março 2017].
- Willis et al., H., 2010. *Rand Corporation*. [Em linha] Disponível em: http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR837.html, [Acedido em 22 fevereiro 2017].
- Yin, R. K., 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. 3^a ed. London: Sage Publications Ltd.
- Zacarias, A. P., 2013. O Serviço Europeu de Ação Externa. *Cadernos Adenauer, N 1*, pp. 13-20.



Anexo A — Rotas ilegais – deteções/nacionalidade

Routes	2012	2013	2014	2015	2016	Share of 2016 total	% change on previous year
Eastern Mediterranean route	37 224	24 799	50 834	885 386	182 277	36	-79
Sea	4 370	11 831	44 057	873 179	174 605	96	-80
Syria	906	5 361	27 025	489 011	81 570	47	-83
Afghanistan	1 593	4 080	11 582	212 286	41 775	24	-80
Iraq	47	57	382	90 130	26 573	15	-71
Other	1 824	2 333	5 068	81 752	24 687	14.1	-70
Land	32 854	12 968	6 777	12 207	7 672	4.2	-37
Syria	6 216	7 366	4 648	7 329	3 015	39	-59
Iraq	987	372	483	2 591	1 405	18	-46
Afghanistan	7 973	2 049	893	1 349	1 345	18	0
Other	17 678	3 181	753	938	1 907	24.9	103
Central Mediterranean route	15 151	45 298	170 664	153 946	181 459	35	18
Nigeria	449	2 824	8 233	21 914	37 554	21	71
Eritrea	1 889	10 398	33 559	38 791	20 721	11	-47
Guinea	28	331	1 360	2 716	13 550	7.5	399
Other	12 785	31 745	127 512	90 525	109 634	60.4	21
Western Balkan route	6 391	19 951	43 357	764 038	130 261	25.5	-83.0
Not specified	39	38	153	556 258	102 430	79	-82
Afghanistan	1 665	2 174	8 342	53 237	10 620	8	-80
Pakistan	861	3 072	368	17 057	5 583	4.3	-67
Other	3 826	14 667	34 494	137 486	11 628	9	-92
Western Mediterranean route	6 397	6 838	7 243	7 004	10 231	2.0	46
Guinea	261	142	715	1 946	2 184	21	12
Algeria	2 015	1 436	752	1 193	1 760	17	48
Côte d'Ivoire	101	46	338	609	1 646	16.1	170
Other	4 020	5 214	5 438	3 256	4 641	45.4	43
Circular route from Albania to Greece	5 502	8 728	8 841	8 932	5 121	1.0	-43
Albania	5 398	8 592	8 757	8 874	4 996	98	-44
Afghanistan	0	20	0	0	45	1	n.a.
Syria	0	0	0	0	25	0	n.a.
Other	104	116	84	58	55	1	-5
Eastern borders route	1 597	1 316	1 275	1 927	1 349	0.3	-30
Vietnam	158	149	257	461	399	30	-13
Afghanistan	200	149	209	491	161	12	-67
Ukraine	92	130	126	102	138	10.2	35
Other	1 147	888	683	873	651	48	-25
Western African route	174	283	276	874	671	0	-23
Côte d'Ivoire	0	5	16	136	194	29	43
Guinea	2	12	50	365	174	26	-52
Morocco	104	104	52	42	94	14	124
Other	68	162	158	331	209	31	-37
Black Sea route	1	148	433	68	1	0	-99
Belarus	0	0	0	0	1	n.a.	n.a.
Afghanistan	0	62	261	5	0	0	n.a.
Syria	0	80	14	42	0	0	n.a.
Other	1	6	158	21	0	0.0	n.a.
Other	0	4	10	2	1	0	-50
Russian Federation	0	0	4	2	1	100	-50.0
Serbia	0	0	1	0	0	0	n.a.
Egypt	0	2	0	0	0	0	n.a.
Other	0	2	5	0	0	0	n.a.
Total	72 437	107 365	282 933	1 822 177	511 371	100	-72

Fonte: (Frontex, 2017)



Anexo B — Nacionalidades das deteções ilegais – tipo de fronteira

	2013	2014	2015	2016	Share of total	% change on prev. year
All Borders						
Not specified	3 489	309	556 434	103 953	20	-81
Syria	25 546	78 887	594 059	88 697	17	-85
Afghanistan	9 494	22 132	267 485	54 385	11	-80
Nigeria	3 386	8 706	23 605	37 811	7.4	60
Iraq	537	2 109	101 275	32 069	6.3	-68
Eritrea	11 298	34 586	40 349	21 349	4.2	-47
Pakistan	5 047	4 115	43 310	17 973	3.5	-59
Guinea	648	2 156	5 174	15 985	3.1	209
Côte d'Ivoire	451	2 000	5 010	14 300	2.8	185
Gambia	2 817	8 725	8 874	12 927	2.5	46
Others	44 652	119 208	176 602	111 922	22	-37
Total all borders	107 365	282 933	1822 177	511 371	100	-72
Land Border						
Not specified	3 469	189	556 284	102 440	7.0	-82
Afghanistan	4 392	9 445	55 077	12 171	8.3	-78
Pakistan	3 211	555	17 444	6 519	4.5	-63
Syria	8 601	12 189	97 551	5 920	4.1	-94
Albania	8 833	9 268	9 450	5 316	3.6	-44
Iraq	413	938	10 135	4 041	2.8	-60
Iran	214	262	1 548	997	0.7	-36
Kosovo*	6 350	22 069	23 792	927	0.6	-96
Turkey	297	361	494	921	0.6	86
Morocco	693	43	243	832	0.6	242
Others	10 719	7 426	16 345	5 909	4.0	-64
Total land borders	47 192	62 745	788 363	145 993	100	-81
Sea Border						
Syria	16 945	66 698	496 508	82 777	23	-83
Afghanistan	5 102	12 687	212 408	42 214	12	-80
Nigeria	2 870	8 490	22 666	37 759	10	67
Iraq	124	1 171	91 140	28 028	7.7	-69
Eritrea	10 953	34 323	39 774	21 284	5.8	-46
Guinea	487	1 810	4 569	15 363	4.2	236
Côte d'Ivoire	150	1 794	4 635	14 189	3.9	206
Gambia	2 722	8 642	8 699	12 854	3.5	48
Pakistan	1 836	3 560	25 866	11 454	3.1	-56
Senegal	1 391	4 769	5 999	10 378	2.8	73
Others	17 593	76 244	121 550	89 078	24	-27
Total sea borders	60 173	220 188	1033 814	365 378	100	-65

Fonte: (Frontex, 2017)



Apêndice A — Corpo de conceitos e definições

CGPM – “(...) órgão que garante e fiscaliza o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços integrantes do domínio público marítimo, áreas portuárias, espaços balneares, águas interiores sob jurisdição da AMN e demais espaços marítimos. A ação de fiscalização é executada pela PM classificado como órgão de polícia criminal” (RCM, 2002).

Controlo de fronteira – “(...) controlos efetuados nos pontos de passagem de fronteira, a fim de assegurar que as pessoas, incluindo os seus meios de transporte e objetos na sua posse, podem ser autorizadas a entrar no território dos Estados-Membros ou autorizadas a abandoná-lo;” (UE, 2016b).

Criminalidade transfronteiriça – “(...) crime grave que tenha uma dimensão transfronteiriça, cometido nas fronteiras externas ou nas suas imediações ou que esteja relacionado com essas fronteiras.” (UE, 2016c).

DGAM – “Serviço, integrado no MDN através da Marinha para efeitos da gestão de recursos humanos e materiais, dotado de autonomia administrativa, responsável pela direção, coordenação e controlo das atividades exercidas pelos seus órgãos e serviços no âmbito da AMN.” (RCM, 2014a).

EEINP – “(...) espaço que corresponde ao território nacional compreendido entre o ponto mais a norte, no concelho de Melgaço, até ao ponto mais a sul, nas ilhas Selvagens, e do seu ponto mais a oeste, na ilha das Flores, até ao ponto mais a leste, no concelho de Miranda do Douro, bem como o espaço interterritorial e os espaços aéreos e marítimos sob responsabilidade ou soberania nacional.” (RCM, 2013).

Equipas europeias de guardas de fronteira e costeiros – “(...) peritos nacionais identificados pelos Estados-Membros para a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, a destacar durante as operações conjuntas, para intervenções rápidas nas fronteiras, (...) de apoio à gestão dos fluxos migratórios.” (UE, 2016c).

Espaço Schengen – “(...) zona onde as barreiras técnicas, jurídicas e burocráticas relativas às fronteiras internas foram eliminadas com o objetivo de facilitar a livre circulação de pessoas entre os Estados signatários do Tratado de Schengen.” (UE, 2016c).

Forças Armadas – “(...) instituição nacional incumbida de assegurar a defesa militar da República.” (AREP, 2009).

Forças e Serviços de Segurança – “(...) organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna.” (AREP, 2008).



Fronteira interna – “(...) fronteiras comuns terrestres, incluindo as fronteiras fluviais e lacustres, dos EM; os aeroportos dos EM, no que respeita aos voos internos; os portos marítimos, fluviais e lacustres dos EM no que diz respeito às ligações regulares internas por ferry;” (UE, 2016b).

Fronteira externa – “(...) fronteiras terrestres, inclusive as fronteiras fluviais e as lacustres, as fronteiras marítimas, bem como os aeroportos, portos fluviais, portos marítimos e portos lacustres dos EM, desde que não sejam fronteiras internas;” (UE, 2016b).

Guarda de fronteira – “(...) agente público afeto, nos termos do direito nacional, quer a um ponto de passagem de fronteira quer ao longo da fronteira ou proximidade imediata desta última, que execute (...) o direito nacional, missões de controlo fronteiriço.” (UE, 2016b)

Passagem de fronteira – “(...) movimento de pessoas, objetos ou bens que cruzam a fronteira de um Estado (...).” (Willis et al., 2010).

Passagem ilegal de fronteira – “(...) movimento de pessoas, objetos ou bens que não estão devidamente autorizados a cruzar a fronteira de um Estado.” (Willis et al., 2010).

Política Europeia de Vizinhança – “(...) objetivo promover a estabilidade e a segurança com os Estados a sul e este da UE, evitando criar linhas de fratura entre uma Europa alargada e os seus vizinhos, devendo promover a abertura de linhas de comunicação para a coordenação política, a integração económica e a mobilidade entre os estados com fronteiras comuns.” (Piçarra, 2014).

Sistema de Autoridade Marítima – “(...) quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima (RCM, 2002b).

Segurança Nacional – “(...) atividade continua, desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança, (...), reprimir a criminalidade, (...) tendo por objetivo garantir a soberania do Estado, (...) contra qualquer agressão ou ameaça.” (Janeiro, 2010, p. 59).

Segurança Interna – “(...) atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.” (AREP, 2008).



Apêndice B — Planeamento Operacional na Gestão de Crises

Conceito de Gestão de Crises - Primeira Fase

Cabe ao *Crises Management and Planning Directorate* (CMPD) como órgão principal para o planeamento político e estratégico da PCSD, elaborar o *Crises Management Concept* (CMC) utilizando as fontes de informação que não se limitam aos EM, à estrutura do SEAE ou agências da UE, mas alargando as consultas às organizações internacionais como a NATO, OSCE, ONU ou União Africana. Do CMC deverão fazer parte integrante os seguintes elementos: interesses políticos da UE; objetivos da missão; principais opções estratégicas a serem contempladas; se possível, uma estratégia de saída da crise. Após a sua elaboração, é enviado pela AR ao CPS que procederá a eventuais ajustamentos, submetendo-o a aprovação do Conselho que autorizará a missão/operação PCSD. Nesta fase, desenvolvem-se os primeiros contatos questionando os EM sobre a eventualidade de integrarem a missão/operação a implementar (Rehrl, 2014).

Opções Estratégicas – Segunda fase

Este documento, a seguir à aprovação do CMC, identifica as *Military Strategic Option* (MSO) e/ou as *Civilian Strategic Options* (CSO), respetivamente, pelo *European Union and Military Staff* (EUMS) e *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC). Na elaboração das *Strategic Options* (SO), caberá ao CPS conduzir os contatos necessários com os parceiros estratégicos da PCSD, que poderão abranger Estados terceiros com relevância regional ou contribuintes das missões da UE. Ao CPS competirá efetuar a avaliação do documento que o submeterá como recomendação, indicando a cadeia de Comando, ao Conselho. Nesta fase tem início o processo de geração de forças conduzido pelo chefe da missão civil ou militar nomeado (Rehrl, 2014).

Implementação da Operação – Terceira fase

Fase em que o Conselho adota a decisão formal de lançar a operação de gestão de crise no âmbito de uma missão PCSD. Ao CPS caberá a responsabilidade de exercer o controlo político e a condução estratégica da operação, incluindo o pedido formal de reforço de meios à NATO, se se justificar, no âmbito de uma operação com cariz militar (Rehrl, 2014).

Elaboração do Conceito de Operações e Plano de Operações – Quarta fase

Quer o Conceito de Operações (CONOPS) quer o Plano de Operações (OPLAN) são ambos os documentos, por razão da sua natureza, mais de âmbito técnico do que político, tendo de ser submetidos ao CPS para aprovação e adaptados pelo Conselho. Enquanto o CONOPS estabelece as linhas de enquadramento sobre a área de operações, as capacidades



ao dispor e a tipologia de emprego das missões, o OPLAN define as Regras de Empenhamento (ROE), o estatuto da missão e das forças com base no *Status of Mission and Force Agreement*, acordado com o Estado onde irá ter lugar a operação/missão, negociado na fase inicial de planeamento. É nesta fase que se desenvolve a projeção da força para o terreno em dois patamares: o *initial operation capability*, relacionado com o processo gradual de implantação no terreno e o *final operational capability*, momento que define a implantação total da força no terreno e pronta a desenvolver o CONOPS (Rehrl, 2014).

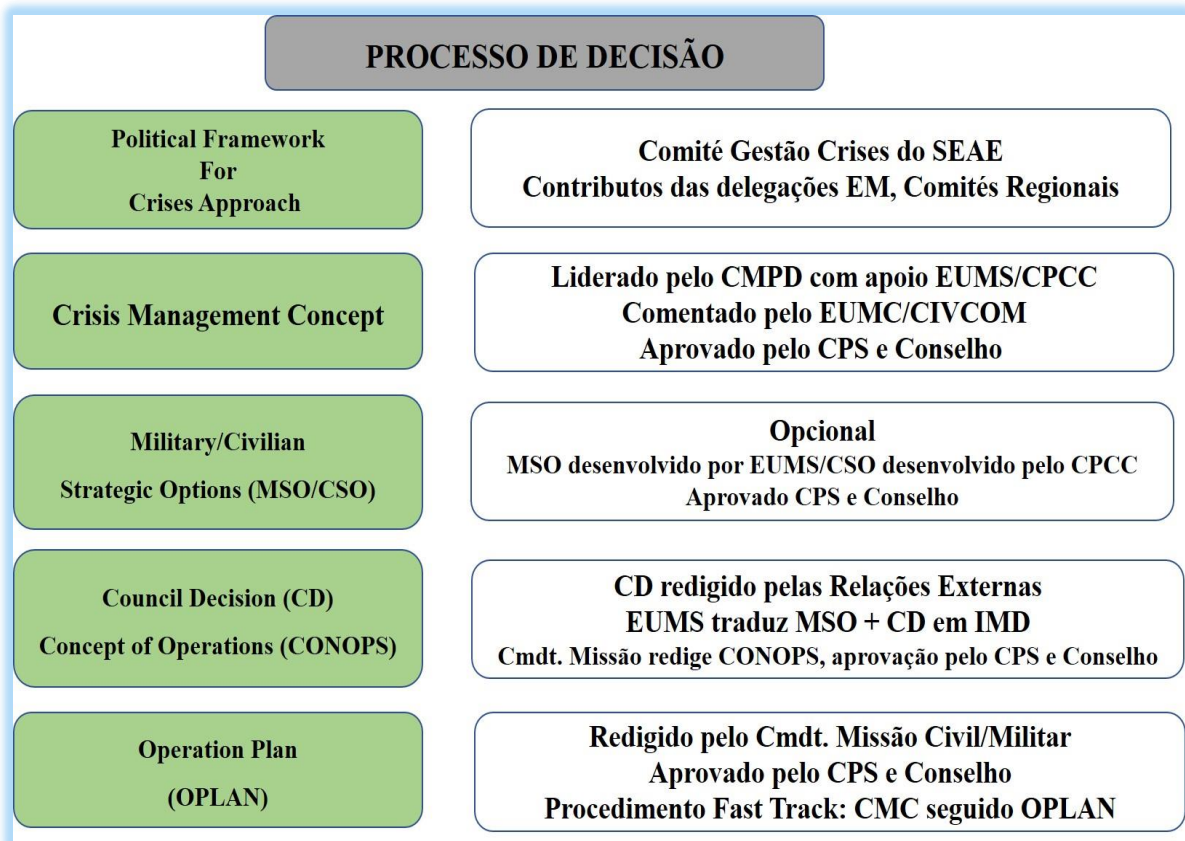


Figura 21 – Processo decisão

Fonte: adaptado pelo autor (Rehrl, 2014)

Revisão do Conceito de Gestão de Crises – Quinta fase

Processo desenvolvido durante o decurso da missão que permite efetuar um balanço sobre a condução das operações. Avalia se o prazo estabelecido para a missão se enquadra proporcionalmente com os objetivos estabelecidos no CMC ou se os meios disponibilizados são os adequados ao seu cumprimento. Este relatório de execução, efetuado pelo responsável da missão no terreno, poderá influenciar o sucesso da missão consoante as recomendações apresentadas ao CPS.



Processo *Fast Track*

No figurino do planeamento apresentado e que se desenvolve paralelamente ao processo de tomada de decisão, situações haverá onde a urgência do momento obrigue a uma flexibilização no cumprimento de todas as fases de planeamento. O processo *Fast Track* existe para situações particulares onde se privilegia a rapidez na projeção da força em detrimento do processo de planeamento. Consoante a urgência e as características da missão ou operação a implementar, o processo e tempo de planeamento pelo qual passaram diferentes missões da PCSD, oscilou entre as três semanas e os cinco meses, começando sempre pela aprovação do CMC e saltar diretamente para o CONOPS ou OPLAN (Figura 22) (Rehrl, 2014).

	CON-CORDIA	ARTEMIS	ALTHEA (Berlin +)	EUFOR RD Congo	EUFOR Tchad/RCA	EUNAVFOR Atalanta	EUCAP NESTOR	EUAVSEC South Sudan
CMC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MSOD CSOD	—	—	✓	—	—	—	—	—
MSO CSO	—	—	✓	—	✓	✓	—	—
IMD	—	—	✓	✓	✓	✓	—	—
CONOPS	—	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓
OPLAN/ROE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	—	—
		3 weeks	9 months			5 months		

IMD – “Initial Military Directive”

Figura 22 – Processo decisão versus tempo decisão

Fonte: (Rehrl, 2014, p. 45)



Apêndice C — Risco Informacional

O estágio de desenvolvimento que as redes de informação e comunicação atingiram nos nossos dias, permitem-nos adquirir, armazenar e analisar informação de uma forma nunca antes imaginável (figura 13). A velocidade e a quantidade de dados que hoje é possível processar sobre um determinado assunto, permitem habilitar os grandes utilizadores por antecipação, com ferramentas facilitadoras da tomada de decisão.

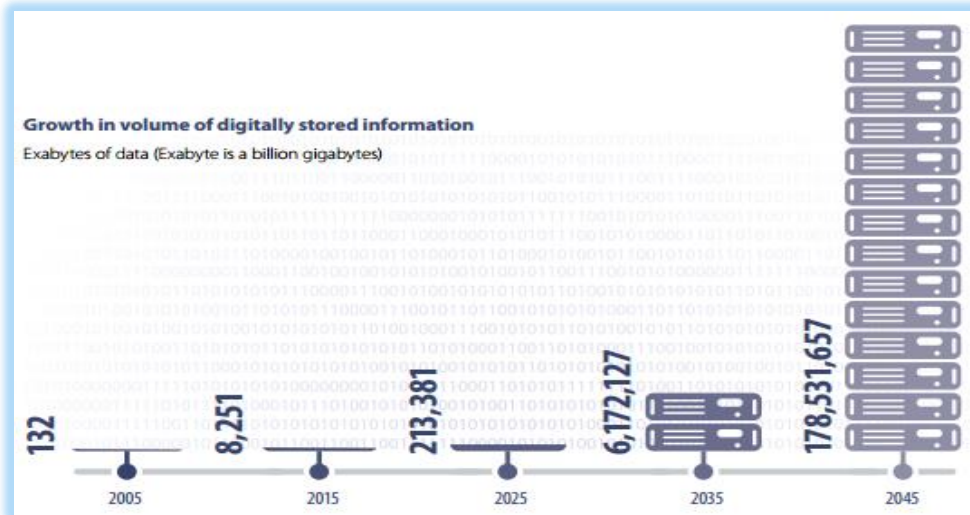


Figura 23 – Armazenamento de informação

Fonte: (DCDC, 2014)

No entanto, atendendo às dinâmicas intrínsecas às “(...) redes de informação, devido às assimetrias de conhecimento dos diversos utilizadores, facilmente se geram “cisnes negros” (...), responsáveis por eventos de difícil previsibilidade, mas de grande impacto (Nunes, 2016, p. 202).

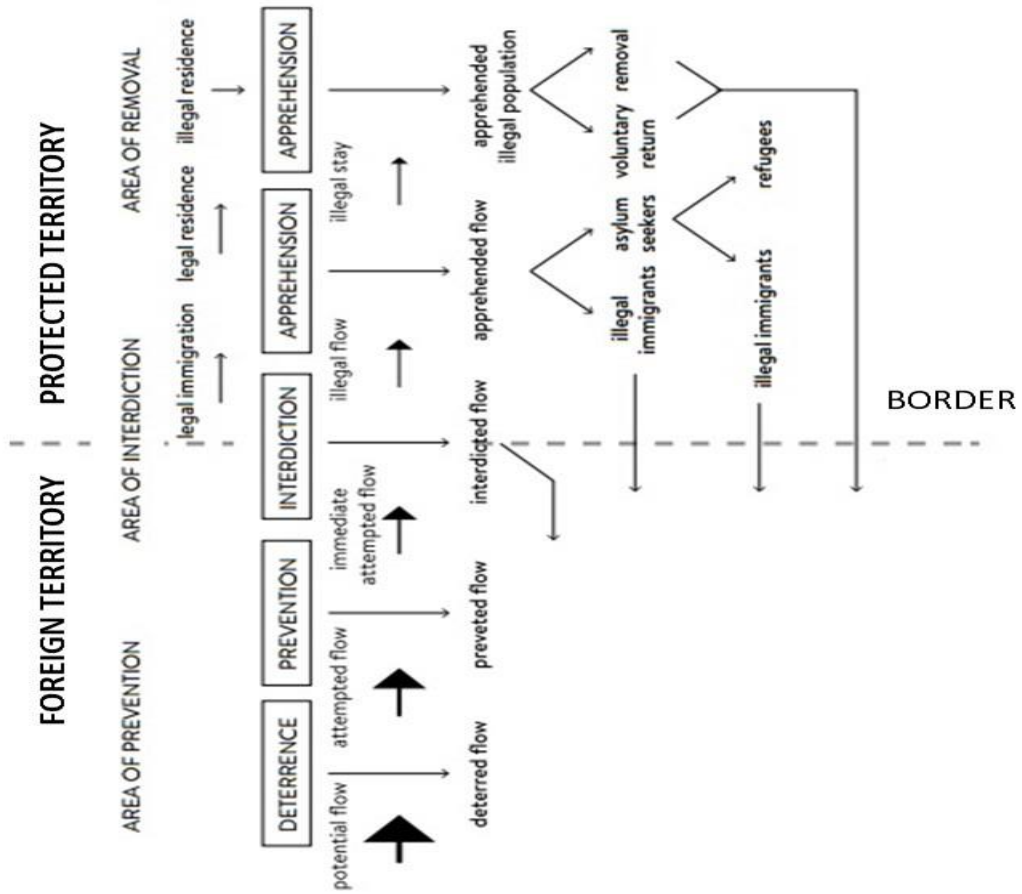
De fato, acredita-se que foram empregues ações cibernéticas de caráter ofensivo pelo Estado Russo, contra a Estónia (2007), a Geórgia (2008) e a Ucrânia (2013), que visaram afetar os sistemas de governação pública, os sistemas bancários, os meios de comunicação social e empresas estratégicas como as telecomunicações (Ventre, 2009). Estes ataques atingiram e colocaram em risco as infraestruturas críticas de governação, condicionando a segurança da população, comprometendo o exercício de soberania ou mesmo a sobrevivência do Estado.

Visto de um outro patamar, a confiança na segurança do ciberespaço é essencial à estabilidade do mercado global que, se não for devidamente salvaguardada, poderá comprometer as transações comerciais on-line de entidades bancárias ou de grandes grupos industriais. Um ciberataque de larga escala a estas entidades teria um efeito disruptivo de larga escala na Segurança e Defesa dos Estados (DCDC, 2014).

Atendendo que o ciberespaço se constitui como um espaço de acesso livre, requerendo especialistas que saibam responder aos desafios internos e externos que, pela sua natureza, poderão condicionar a segurança das infraestruturas de informação críticas e, consequentemente, limitar a defesa dos interesses e a prossecução dos objetivos estratégicos dos Estados, Portugal através das FFAA, poderá contribuir no âmbito da ciberdefesa para a criação de doutrina, de estruturas e de meios seguros, capazes de garantir a salvaguarda da informação e a proteção de infraestruturas de Comunicações e de Sistemas de Informação contra ciberataques (MDN, 2014a).



Apêndice D — Gestão Integrada de Fronteira - Modelo de Hokovsky





Apêndice E — Tabela de entrevistados

	Identificação	Função
E1	COR/PILAV Duarte Gomes	Ex responsável pelo Centro de Reconhecimento, Vigilância e Informação da FA
E2	Dr. ^a Isabel Santos	Presidente da Comissão de Democracia, Direitos Humanos e Questões Humanitárias da Assembleia Parlamentar da OSCE
E3	CALM Simões Marques	Presidente do Fórum Europeu das Funções de Guarda Costeira
E4	BGEN Rui Elvas	Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico do Estado-Maior das FFAA
E5	CMG António Madeira	Chefe da Repartição de Doutrina Militar Conjunta, Organização e Métodos
E6	CFR Nuno Ribeiro	Desempenha funções na Direção de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional



Apêndice F — Guião da entrevista e respostas às questões

No sentido de facilitar a sistematização e uma fácil interpretação qualitativa das respostas, considere o código de cores apresentado que refletirá qual a opinião dos entrevistados perante as questões colocadas.

Muito relevante	Relevante	Indiferente	Discreto	Pouco relevante
-----------------	-----------	-------------	----------	-----------------

1ª Questão - Em que medida as FFAA e as FS no contexto da PCSD, poderão ter um papel positivo na segurança da UE?

Entrevistado	Excerto da resposta
E1	<p>“A segurança da EU depende sobretudo da ação das FFAA e das FS de acordo com as orientações políticas emanadas pelos Estados soberanos.”</p> <p>“A PCSD tende a esquecer essas políticas (ou o somatório delas) em detrimento de uma visão burocratizada e funcionalizada pelas instituições em Bruxelas. Deste modo, a operacionalização da PCSD será sempre extremamente difícil porque ela está muito afastada da realidade prática com que cada país se debate.”</p>
E2	<p>“Se lermos a Estratégia Global verificamos que há uma maior dependência da interação entre dois planos de ação das FFAA e FS porque a segurança interna e a segurança externa estão cada vez mais ligadas (...)”.</p> <p>“(...) incapacidade política (...) problema de investimento na Defesa (...) temos um problema NATO e os EUA afirmam que temos de começar a contribuir (...) a Europa tem um grande problema de vontade política (...) países do sul da Europa a viver debaixo das regras da austeridade, quando se corta na saúde, na educação, na assistência social e será difícil justificar investimento em Segurança e Defesa, ninguém aceita (...) encontrar forma de chegar a consenso e tomar medidas impopulares (...) a capacidade aparecerá (...)”.</p> <p>“(...) certa forma expressa na Estratégia Global que fala na evolução no investimento na Defesa (...) maior intervenção, maior cooperação nas duas dimensões da segurança no enfrentar de todos os problemas (...) ameaça do terrorismo muito concentrada no flanco sul (...) apesar dos atos perpetrados no interior da Europa serem perpetrados maioritariamente por pessoas que estão cá (...)”.</p>
E3	<p>“(...) armas e drogas a entrar na Europa, como as FFAA e FS jogam no controlo das fronteiras (...) dois papeis diferentes, numa perspetiva centrada no território europeu, as FS por natureza têm nas suas competências o controlo das fronteiras, a nível nacional o SEF, (...) poderemos ter de ver o papel de apoiante e de apoiado (...) as FFAA podem contribuir com capacidades e inversamente, as FS podem apoiar as FFAA externamente (...) introduzindo algumas valências na sequência de operações de imposição de paz ou estabilização, onde o grau de ameaça é mais baixo e se pretende tornar a abordagem mais</p>



	<p>civil mais humanista (...) papel para a capacitação de <i>rule of law</i> nas FS locais dos países (...).”</p> <p>“As FS de segurança têm o seu espaço de atuação tal como as FFAA. Os atuais problemas no Mediterrâneo são demasiado complexos que existe espaço para todos atuarem (...).”</p>
E4	<p>“Vejo as FFAA e as FS em conjunto nas missões de Reforma do Setor de Segurança (RSS) no âmbito da PCSD, nos países que por possuírem estruturas de poder frágeis têm problema com terrorismo e grupos radicais.”</p> <p>“(...) tal como já acontece, podem trabalhar em conjunto na vigilância das fronteiras, principalmente nas missões contra o terrorismo. Para o tráfico de pessoas e droga, quem tem tido esta responsabilidade é a FRONTEX. Aqui há um bom exemplo como os dois tipos de forças podem trabalhar em conjunto e nós, (Portugal) fruto da participação continuada nesta operação, podemos testemunhar isso como um bom exemplo.”</p>
E5	<p>“O nível de ambição estabelecido na nova Estratégia Global aponta para a UE ter capacidade de resposta a crises e conflitos externos, desenvolver capacidades dos parceiros e proteger a UE e os seus cidadãos (...).”</p> <p>“(...) articulação entre FFAA e FS, pelo menos no plano interno, uma grande dificuldade porque a legislação diz que coopera, mas atribui claramente às FS a missão de segurança interna (...) assunto nada fácil (...) no plano externo não temos tanto esse constrangimento (...) à exceção das forças terrestres por não haver treino (...), ao nível naval existe coordenação com as FS existindo lugares no Comando Naval (...).”</p>
E6	<p>“(...) está perfeitamente enquadrado na PCSD têm missões de âmbito civil como militar e têm um papel cada vez mais interveniente na UE (...) a nova Estratégia Global não estava a dar o devido protagonismo no âmbito da PCSD e teve um papel pouco relevante na UE o que pressionou a <i>Mogherini</i> a apresentar um plano de implementação para a Segurança e Defesa (...) a França e a Alemanha estavam muito atentas à possibilidade do Brexit e estavam preparados para ocupar o espaço da PCSD porque o Reino Unido sempre se opôs à militarização da PCSD (...) uma tentativa de avançar no pilar da Defesa europeu que o atual TL ou TUE não permite porque os EM sempre entenderam ser uma questão de soberania (...).”</p>

2ª Questão - Em que medida a PCSD contribui para reduzir a ameaça (crime organizado, terrorismo) provocada pelos riscos (armas, drogas, migrações ilegais) que circundam a fronteira do Espaço Schengen?

Entrevistado	Excerto da resposta
E1	<p>“Em termos práticos a PCSD mantém uma visão Europeia de divisão da segurança e defesa no modelo geográfico interno e externo. Este modelo que vigorou até ao fim da guerra fria, encontra-se nos dias atuais completamente disfuncional sobretudo no que se relaciona com as “novas ameaças” já com décadas de existência nomeadamente a todos os fenómenos de criminalidade transnacional organizada.”</p>



E2	<p>“A segurança interna está cada vez mais dependente da segurança externa e esta é garantida pelas FFAA.”</p> <p>“Dois grandes problemas: flanco leste, temos a Rússia e a sua política externa agressiva de expansionismo que levou à ocupação da Crimeia (...), movimentos separatistas alimentados por alguém (...), flanco sul todos os conflitos na africa subsaariana e toda região que têm provocado deslocações enormes e movimentos desestabilizadores com base em movimentos terroristas (...)”</p> <p>“(...) à intervenção da UE, em conjunto com NATO, uma série de operações militares e quando estamos a intervir no Mali e no Mar Mediterrâneo controlando o tráfego e tráfico no Mediterrâneo estamos a contribuir para a nossa segurança interna da UE (...)”.</p> <p>“(...) Turquia a fazer sérios retrocessos em termos de direitos humanos (...) a Europa tem tido uma política muito errática em termos de política externa (...) criamos muitos monstros (...) alianças a um lado, alianças a outro (...) criam problemas a nível da segurança interna e da segurança externa (...)”.</p> <p>“(...) ameaça cibernética, redes sociais as redes informação, nível suspeição (...) Europa está aqui em sérios riscos e que já não são os mesmos (...) a interação entre as FS a FFAA fazem todo o sentido sentarem-se à mesa e partilhar informação (...)”.</p>
E3	<p>“(...) redes de crime organizado, a resolução destes problemas passa por uma intervenção que tem muito de político e diplomático, nalguns casos terá uma vertente militar, depois há as vertentes do desenvolvimento, através da economia, da estabilização para que a sociedade comece a ter uma vida própria e a ser autosustentável e que incentiva as pessoas a não terem o impulso de saírem do seu próprio país (...) têm subjacentes que as situações de crise precisam de ser combatidos nos seus vários pilares (...) resposta integrada que abranja as diferentes dimensões (...)”.</p> <p>“(...) as FFAA pela sua capacidade de projeção, de sustentação e de logística que têm, acabam por ter capacidade como ator principal quando ainda há instabilidade e criar condições para que outros operem (...) a dimensão do problema aponta para horizontes temporais de dezenas de anos na resolução dos problemas (...)”.</p> <p>“(...) quando falamos nas migrações, a PCSD tem um papel importante no contributo para a estabilização desses países que são a fonte dos migrantes, mas a maior parte da resposta que está a ser encontrada e que está relacionada com o espaço Schengen está a ser gerida por agências civis (...) a Europa diluiu o tabu sobre a Defesa (...) tenta-se resolver o problema com uma abordagem civil pondo dinheiro que nem sempre resolve (...)”.</p> <p>“As ações de formação como é o caso da Guarda Costeira Líbia ajudam a combater as redes ilegais de tráfico (...)”.</p>



	<p>“(…) volto ao <i>comprehensive approach</i>, não se resolve pela força, pode requerer uma intervenção mais musculada, mas não são suficientes (…) tem de se criar uma rede entre diferentes interlocutores de vários países e de vários de agências e tentar explorar as oportunidades (…) contrariando alguma tendência que exista destas redes organizadas (…)”</p>
E4	<p>“A PCSD não tem por missão vigiar as fronteiras contra essas ameaças, contudo contribuiu para esse desiderato com o seu envolvimento em missões e operações que estão em curso, principalmente em zonas de forte instabilidade, como em África (ex. Mali, Somália, e outros teatros). Será importante ter presente que a UE tem muitos programas de ajuda financeira e assessoria em ajuda e apoio à estabilidade nesses países.”</p>
E5	<p>“(…) participando em missões não executivas, formando e ensinando países por terem as FFAA fragilizadas (caso da EUTM Mali) (…) por sua vez de uma forma autónoma atacar o terrorismo, as fações que proliferam e a criminalidade e migração ilegal (…) conter as ameaças longe (…) criar condições nestes países proporcionando um desenvolvimento sustentado, coerente e as populações não tenham desejo de sair do seu país (…)”</p> <p>“(…) ter um papel dissuasor, caso da OS, como ter um papel de <i>capacity building</i> nos países para possam de uma forma autónoma cuidar da sua segurança e defesa, levando gradualmente a Europa a afastar-se à medida que as estruturas se consolidam.”</p> <p>“(…) decurso deste <i>white paper</i> sobre os cinco cenários que se colocam nas diversas vertentes para o futuro da Europa até 2025 (…)” – apêndice F.</p>
E6	<p>“(…) atuar ao nível da edificação de capacidades nos países terceiros, dar-lhes formação para que eles próprios possam assegurar a sua segurança e de modo a evitar que fluxos migratórios venham para a Europa evitando problemas (…) ser positivo o reforço e empenho da PCSD (…)”</p> <p>“(…) a EUNAVFORMED e os objetivos estabelecidos onde a França afirmava tinha evidências que o tráfego de armas para a Líbia era feito pelo mar Mediterrâneo (…) de acordo com os objetivos, sim a PCSD pode contribuir para a redução e o combate das ameaças (…) no controlo das migrações não é tanto um papel da PCSD, não há uma relação direta entre a PCSD e a FRONTEX, cabendo a esta a função do controlo de migrações ilegal (…) criar um corpo de guardas de 1500 homens prontos a atuar em cinco dias nos locais em exista um fluxo massivo e descontrolado e os próprios estados não consigam controlar (…) pedem meios à Defesa como a FA, a Marinha e a DGAM (…) podem reduzir a ameaça (…)”</p>

3ª Questão - Quais as potencialidades que as FFAA e as FS podem acrescentar à atual Gestão Integrada de Fronteiras (considerar os quatro pilares: medidas em países terceiros; cooperação com países vizinhos; controlo fronteiriço; controlo do espaço livre de circulação)?



Entrevistado	Excerto da resposta
E1	<p>“Na maioria dos países da UE as FFAA não utilizam o seu potencial para a atual gestão integrada de fronteiras. Esta falta de empenho tem origem principalmente em opções políticas e em alguns casos também em problemas de corporativismo entre entidades/agências. A título de exemplo pode-se referir o potencial aeronaval dos três países mais assolados com fenómenos de pressão transfronteiriça (Espanha, Itália, Grécia), mas que não utilizam esse potencial. Em contrapartida a FRONTEX é reforçada anualmente com cada vez mais financiamento gastando dezenas de milhões de euros numa tentativa desestruturada do controlo fronteiriço nestes três países.”</p>
E2	<p>“Podem ajudar a proteger pessoas que estão sujeitas à coação e ao terror das redes de migração, explorando sexualmente as mulheres (...) e evitando que morram pessoas durante a travessia do Mediterrâneo (...)”.</p> <p>“(…) duas dimensões da segurança interna que nos próximos anos andarão de braço dado (...) definição de estratégia, planeamento e de ação (...) é minha visão (...) FFAA e FS terão que chegar a um entendimento e tem de haver um grande planeamento conjunto, cruzamento de informação e intervenção coordenada de todas as partes (...)”.</p> <p>“(…) ameaça cibernética, redes sociais as redes informação, nível suspeição (...) Europa está aqui em sérios riscos e que já não são os mesmos (...) a interação entre as FS a FFAA fazem todo o sentido sentarem-se à mesa e partilhar informação (...)”.</p>
E3	<p>“(…) as migrações ilegais, o esforço foi essencialmente conduzido no reforço das agências europeias (...) reforçando a FRONTEX (...) nasceu para as fronteiras terrestres, terra firme (...) crise migração ilegal houve necessidade de os políticos europeus mostrarem que estava algo mais a ser feito, a FRONTEX veio trazer uma nova dimensão marítima à questão das fronteiras no domínio das Guardas Costeiras (...)”.</p> <p>“(…) foi um forte sinal dos políticos em criar uma Guarda Costeira Europeia, mas muito centrado no problema do Mediterrâneo, um espaço centrado entre a Itália e o norte de África, entre a Grécia e a Turquia (...) e acham que todos os problemas da atividade de Guarda Costeira está ali centrados e isso não é verdade, não é uma visão suficientemente esclarecida sobre o que são as questões de Guarda Costeira (...) mas enfim, há este esforço da União Europeia, liderado pela Comissão e a alteração do estatuto da FRONTEX, alargando o âmbito (...) que teve um reforço orçamental muito grande (...)”.</p> <p>“(…) FRONTEX é líder coordenador de várias operações (...) Indalo e Triton onde a FA e a Marinha têm participado e a Poseidon (leste) onde a PM e a GNR têm estado com mais regularidade (...) três operações coordenadas pela FRONTEX que não tendo meios próprios, à exceção de Comando e Controlo e sistemas de informação, “contratem” serviços às FFAA e FS europeias que disponibilizam meios e guarnições para</p>



	<p>participarem nestas operações e a resposta tem sido gerada mais com base em entidades de natureza civil, ligadas a FS do que FFAA (...).”</p> <p>“(…) se continuarem a chegar magotes de migrantes às fronteiras (...) a solução passa a uma distância muito maior por atuar nos países de origem resolvendo os problemas fulcrais no Mali, na Republica Centro Africana, Nigéria, ter ações que garantam a estabilização desses países, a recuperação em termos de desenvolvimento e algum esforço para elevar os níveis de vida daquelas populações (...) quando se olha para a natalidade destes países estamos a falar de nove filhos por família (...) não é espetável que o fenómeno se extinga naturalmente porque as necessidades vai continuar a existir (...)”.</p> <p>“(…) nosso papel é tentar criar através da nossa capacidade de apoio à estabilização de algum apoio logístico criar algumas condições de desenvolvimento de infraestruturas (...) mas não será fácil, deve haver alguns casos de sucesso, mas é trabalho para gerações (...)”.</p>
E4	<p>“(…) aqui podem trabalhar em conjunto, talvez no âmbito da FRONTEX, (...). Os EUHR (“<i>European Union High Representative</i>”) desempenham nas suas áreas de responsabilidade um importante papel de coordenação nas actividades levadas a cabo pela UE.”</p>
E5	<p>“Portugal como nação contribui para uma base de dados sobre meios a disponibilizar (...) comprometem a reforçar a cooperação nos seguintes domínios: resposta a ameaças híbridas, segurança marítima, capacitação de parceiros em matéria de segurança e defesa (...)”.</p> <p>“(…) cimeira de Varsóvia assinado protocolo sobre pontos colaboração (...) o entrosamento que está a haver na necessidade das FS tanto na UE como na NATO (...) primeiros passos que foram dados foram com o <i>comprehensive approach</i> (...) contribuírem processo de decisão (...)”.</p> <p>“(…) memorando relativo à participação nacional com meios militares na FRONTEX, com meios navais e aéreos (...) em termos de <i>intelligence</i>, patrulhamento e vigilância (...)”.</p> <p>“(…) meios enquadram-se no âmbito da segurança cooperativa (...) formação da Guarda Costeira Líbia (...) capaz de atuar em terra uma capacidade de reação rápida para responder a situações como as crises migratórias (...)”.</p>
E6	<p>“(…) criar ao nível do estado-maior da UE uma capacidade militar de planeamento e condução de operações responsável ao nível estratégico pelo planeamento operacional e pela condução das missões militares não executivas que funcionará em paralelo e forma coordenada com a capacidade Civil de Planeamento e Condução de Operações (...) ambos os diretores coordenarem as atividades no intuito das sinergias que querem potenciar com a estrutura militar e civil (...) a estrutura logística de uma missão militar e operação civil são completamente diferentes mas tem de existir uma solução (...)”.</p>



“(…) está a haver um esforço no controlo e identificação dos migrantes nas fronteiras terrestre (…) Hungria e Bulgária encerraram fronteiras (…) questões que têm perturbado aquilo que seria o espírito europeu (…) não sei se é levantando barreiras, pode-se dificultar, mas não sei se vai evitar o problema reduzindo a ameaça porque nunca sabemos quem vem com segundas intenções (…) se não vêm com intenções podem ser doutrinados cá dentro, caso dos “foreign fighters” portugueses (…) se está a ser eficaz temos de esperar para avaliar (…)”.

“(…) Portugal não tinha um plano de gestão integrado de fronteiras, vamos receber uma inspeção pela Convenção de Schengen agora em maio, (…) no ano passado um grupo ministerial alargado reuniu para definir uma estratégia ou um plano de ação (…) é mais um catálogo sobre o papel que todas as entidades envolvidas no controlo de fronteiras tem (…) tem meios, quem o faz o quê e as vulnerabilidades (…) está a FA, a Marinha, a AAN, está a GNR onde há alguma sobreposição entre Defesa e Administração Interna sobre questões do mar entre a DGAM e UVC (…) processo que não foi bem conduzido, liderado pelo SEF e através do MAI (…) plano nacional não pode ser aprovado apenas pela ministra MAI (…) nem conselho de ministros (…) muito redutor (…) conjunto de vulnerabilidades grande (…) pelo menos aprovado pelo MNE que é a entidade que faz a coordenação de toda a estratégia ministerial (…) elevado ao primeiro-ministro, entidade supra (…)”.

“(…) as FFAA têm meios para apoiar o controlo de fronteiras externas, aéreas e marítimas, e quem tem os meios é a FA e a Marinha (…) uma embarcação às 50 MN, as FFAA têm de atuar (…) podem apoiar e colaborar no âmbito do quadro da gestão integrada das fronteiras (…) sem violar a constituição definindo aquilo que é externo ou interno (…)”.

“(…) probabilidade da GNR aparecer com um patrulha oceânico (…) já faz exercícios de abordagem a navios com *Kamov* (…) não espanta adquirirem aeronaves, já têm lanchas de abordagem (…)”

“(…) abarcar funções de guarda costeira é um cavalo de troia, existe o Sistema de Autoridade Marítima que é presidido pelo Ministro da DN e não pelo Ministro da AI, cruzam vários ministérios (…)”

4ª Questão – Considera que missões tipo EUNAVFOR MED (*Sofia*) ou EUTM Mali cumprem o objetivo de mitigar que as atuais ameaças e riscos referidos na questão 2 alcancem o espaço europeu?

Entrevistado	Excerto da resposta
E1	“Estas missões, potencialmente, poderiam enquadrar-se no objetivo abrangente enquadrado nas ameaças e riscos referidos na questão 2, no entanto, a debilidade política do seu mandato associada, naturalmente, às capacidades (materiais e financeiras) que os países atribuem a estas missões torna-as pouco mais que simbólicas. Os interesses que os Estados



	<p>Europeus soberanos detêm nessas regiões, limitam o âmbito do seu mandato tornando estas operações extremamente limitadas nos seus resultados.”</p>
E2	<p>“Contribuem para a segurança das pessoas no caso da Sofia evitando mortes e salvando outras que atravessam o Mediterrâneo em embarcações muito frágeis sem condições nenhuma (...).”</p> <p>“(...) à OS junta-se a operação <i>Guardian of the Seas</i> da NATO que vai permitir (...) Sofia centrada no Mediterrâneo Central e a operação <i>Guardian of the Seas</i> centrada entre a costa da Turquia e a Grécia, mais perto da Síria, e que permite controlar uma rota em crescimento com origem no Egipto (...) todo interesse das FS, nomeadamente FRONTEX cooperar uma inter-relação entre todas estas missões (...) <i>Sofia</i> não é exclusivamente de salvamento, não sendo o “<i>core business</i>” (...) operações muito caras (...) interesse coordenar esforços (...)”.</p> <p>“(...) combate aos passadores de pessoas tenho sérias dúvidas da eficácia da OS (...) Garibaldi não é adequado ao salvamento e porque o combate ao tráfico tem de ser feito em terra (...) os traficantes já não vêm nos barcos (...) existência de ONG no terreno mais eficientes que a OS porque utilizam embarcações mais pequenas, mais ágeis com capacidade de aproximação aos pequenos barcos que garante condições mais rápidas de salvamento (...)”.</p> <p>“(...) em termos de recursos é cada vez mais importante chegar a terra à costa líbia (...). Poder está na mão de nenhum Estado (...) poder diluído (...)”.</p> <p>“(...) Guarda Costeira Líbia é importante, mas há um problema que é humanitário (...) operação de interceção de 2/3 embarcações e as pessoas foram remetidas para terra e depois o que aconteceu (...) problema humanitário (...) UE não quer ouvir falar em refugiados (...) existem uma série de eleições a decorrer (...) partidos de extrema direita com um discurso que proclamam anti-imigração, antirrefugiados, antitudo (...)”.</p> <p>“(...) acordo com a Turquia que é um problema, este acordo é insustentável, 3 milhões euros (...) num só dia recebeu 150.000 pessoas (...) é insustentável e teve de fechar as fronteiras (...) só permite refugiados que necessitem de cuidados médicos (...) aos outros está a dar condições, questiono que condições, para permanecer em território Sírio (...) Europa não conseguindo por em execução o programa de recolocação das pessoas concentradas na Itália e na Grécia (...) notícias de prostituição nas ruas da Grécia para ganharem 2 euros para sobreviverem (...)”.</p>
E3	<p>“(...) OS, tem uma natureza que nem sempre é bem vista e bem percebida pelas entidades civis ou pelas ONG, organizações mais ligadas a uma visão política do problema (...) o mandato que prevê a destruição dos meios para criar a disrupção nas redes de tráfico, estas palavras ferem sensibilidades e criam algumas reações (...) apareceram notícias da <i>Sofia</i> que intercetaram e são complementares e semelhantes às outras operações lideradas pela</p>



	<p>FRONTEX (...) participei num fórum de estudos políticos europeus ligado à grande temática da segurança e grande questão rodava muito à volta do asilo e o tratamento que era dado aos refugiados (...) existiram vozes que questionavam a utilização dos militares e a conotação negativa do papel dos militares neste tipo de intervenções (...) depois do outro lado na FRONTEX estão os mesmos militares e os mesmos meios a atuar (...).”</p> <p>(...) nuance pelo lado da FRONTEX estamos a fazer mais ações de vigilância e depois de salvamento dos migrantes que estão em dificuldade e pedem socorro (...) mas passou a ser o “<i>modus operandi</i>” deles, porque os passadores/facilitadores perceberam que estes meios entram nas águas da líbia e respondem a chamadas de socorro, não se preocupam a ter embarcações em condições (algumas foram destruídas), arranjam uns botes construídos de forma artesanal, carregam com umas centenas de pessoas, dão-lhes um telefone de satélite e ensinam a fazer uma chamada e têm poucos riscos de serem capturados (entenda-se os facilitadores) (...).”</p> <p>“(...) existem questões se <i>Sofia</i> deve fazer SAR porque o país que presta assistência é depois obrigado a dar asilo, existem questões de solidariedade nível europeu (...) perspectiva dos direitos humanos e encontrar políticas de asilo e de solidariedade e dar resposta a este drama (...)</p> <p>“(...) a EUNAVFORMED está a tentar estabilizar e a fazer capacitação dos países do Mediterrâneo (...) recebem militares líbios a bordo dos navios ministrando-lhes formação e treino com o objetivo de criar a Guarda Costeira e a Marinha (...) que se pretende criar uma estrutura em terra e façam o seu papel em terra (...) a FRONTEX está a criar Guardas de Fronteira para tentar controlar os fluxos nas fronteiras (...).”</p>
E4	“Concordo plenamente, o problema é que as ameaças não vêm só do Mali.”
E5	<p>“(...) passos que a UE tem estado a dar na relação com a NATO, especificamente para a Sofia e Mar Egeu (...) necessidade de entrosamento entre as duas organizações (...) o apoio da Operação <i>Sea Guardian</i> à OS, solicitando troca de informação (...) apoio no apresamento de navios.”</p> <p>“São úteis, mas o sucesso está condicionado aos interesses e vontade política dos Estados (...).”</p> <p>“(...) OS é uma missão executiva com um mandato que embora limitado (...) não permite atuar em território Líbio (...).”</p>
E6	“(...) opinião muito própria com a Sofia (...) eu acho que não cumpre os objetivos (...) está a fazer um excelente papel na busca e salvamento, mas não é esse o objetivo da missão EUNAVFORMED (...) tem de dismantelar redes de tráfico de pessoas e armas ilegais (...) julgo que está a ajudá-los porque dizem aos migrantes que está lá um barco e apanham-nos e levam-nos para Itália (...) não é esse o mandato, mas está a fazer um excelente papel a salvar vidas (...).”



Apêndice G — Análise qualitativa das entrevistas

A finalidade deste apêndice é apresentar a análise qualitativa dos resultados obtidos na sequência das entrevistas efetuadas e que se constituiu como uma fonte de recolha de dados que serviram para consolidar esta investigação. Optou-se pela realização de uma entrevista semiestruturada, no qual o guião e a coleta dos dados das entrevistas, gravadas ou obtidas por escrito, encontram-se sintetizadas no apêndice F, onde se procurou obter a visão geral dos entrevistados sobre as soluções que a Europa tem implementado relativamente à Gestão Integrada de Fronteiras do ES. A amostra dos entrevistados (Apêndice E —), foi selecionada tendo em conta o cargo profissional e a afinidade com o tema desenvolvido neste TII, tendo ficado condicionada à disponibilidade dos mesmos, pelo que o SEF e a Unidade de Vigilância Costeira da GNR não foram consultados. As conclusões aqui apontadas foram resultado da leitura, análise qualitativa sem recurso a sistema informático, transcrição de segmentos de opinião e classificação em código de cores.

Tabela 1 – Análise dos resultados das entrevistas

Entrevistados	Respostas analíticas			
	P1	P2	P3	P4
E1	Relevante	Discreto	Indiferente	Discreto
E2	Relevante	Muito relevante	Muito relevante	Discreto
E3	Muito relevante	Muito relevante	Indiferente	Discreto
E4	Muito relevante	Muito relevante	Indiferente	Muito relevante
E5	Relevante	Muito relevante	Relevante	Relevante
E6	Relevante	Muito relevante	Muito relevante	Discreto

Muito relevante
Relevante
Indiferente
Discreto
Pouco relevante

Fonte: (autor, 2017)