

# SECURITIZAÇÃO E GESTÃO DO RISCO – UMA ABORDAGEM CONCEPTUAL

## *SECURITIZATION AND RISK MANAGEMENT – A CONCEPTUAL APPROACH*

**Carlos Alberto Lopes Ramos Batalha**

Major Engenheiro Aeronáutico

Docente AEE/IESM

Investigador Associado do CISDI

Lisboa, Portugal

batalha.c@gmail.com

### **Resumo**

Numa base ontológica construtivista, este artigo articula, ao nível conceptual, a teoria de securitização com a vertente técnica da gestão de riscos securitários, advogando que os processos de securitização de ameaças devem ser conduzidos de forma instrumental, com base na intensidade e natureza dos riscos.

Contudo, a interdependência securitária dos Estados europeus constrange o próprio processo de securitização ao nível nacional, sendo impossível dissociá-lo do contexto e do nível de análise do complexo de segurança europeu. A gestão dos riscos, ao permitir a diferenciação da sua intensidade e discriminação da sua natureza, possibilita a distinção entre aqueles que são intensivos e cujas ameaças eventualmente deverão ser securitizadas e aqueles que são riscos extensivos e cujas medidas de mitigação passarão por abordagens políticas de essência menos extrema. A securitização de ameaças nacionais deve, assim, ser implementada com base nestas premissas, mas olhando igualmente para a Europa, de forma a evitar a descontextualização da realidade de Portugal com a do restante complexo de segurança regional no qual se encontra inserido e cujos laços de interdependência securitário obrigam a ter em consideração.

**Palavras-chave:** Segurança nacional, securitização, Escola de Copenhaga, gestão do risco.

**Como citar este artigo:** Batalha, C., 2014. A Securitização e Gestão do Risco – Uma Abordagem Conceptual. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2014 II (2), pp. 293-315.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>

## Abstract

Based on constructivist ontology, this article articulates, at the conceptual level, the theory of securitization with the technical aspect of security risk management, advocating that the process of securitization of threats should be conducted, in an instrumental way and based on the intensity and nature of risks.

However, the security interdependence of European states constrains the securitization process at the national level, being impossible to separate it from the context and level of analysis of the European security complex. Risk management, by discriminating their intensity and nature, allows the distinction between intensive risks, whose threats must eventually be securitized and extensive risks, whose mitigation measures will undergo political approaches less extreme. The securitization of national threats must therefore be implemented based on these assumptions, but also looking to the rest of Europe, in order to avoid the decontextualization of the Portuguese reality, with that of the rest of the regional security complex in which it is inserted and whose security interdependence ties is forced to take into consideration.

**Keywords:** National security, securitization, Copenhagen School, risk management.

## Introdução

Recentemente o Parlamento Europeu e o Conselho (2014) efetuaram uma comunicação conjunta com o intuito de estabelecer os elementos que servirão de base a uma estratégia integral da União Europeia em matéria de segurança nos mares, elencando quer interesses e ameaças, mas igualmente oportunidades de cooperação, as quais vão mais além e são mais abrangentes que a simples boa prática, incluindo uma abordagem transetorial à *mesma*<sup>1</sup>. Portugal possui, pela sua posição geográfica atlântica, um papel fundamental no âmbito da segurança europeia e no controlo das fronteiras marítimas do sudoeste europeu, bem como nos interesses europeus, quer ao nível dos recursos marinhos, quer de infraestruturas críticas europeias, nomeadamente os 11 cabos submarinos que partem de Cascais, Costa da Caparica e Sesimbra.

A União Europeia, enquanto agente securitizador, identifica ameaças de nível regional e define linhas de ação políticas de resposta às mesmas as quais, impreterivelmente entram na esfera de ação do exercício de soberania dos Estados-Membros, pois um espaço de livre circulação de pessoas, serviços e bens, também o é relativamente a ameaças. Neste contexto de inexistência de fronteiras terrestres, emerge um fenómeno de interdependência securitária, na qual os diversos desafios securitários dos Estados-Membros ficam submissos da eficácia de terceiros. Neste sentido consideramos que deve ser avaliado, ao

---

<sup>1</sup> “A expressão transetorial refere-se a ações ou à cooperação entre diferentes funções marinhas ou marítimas (por exemplo, segurança dos mares, proteção do ambiente marinho, controlo das pescas, alfândegas, controlo das fronteiras, aplicação da lei e defesa)” (Comissão Europeia, 2014, p. 2).

nível do exercício exclusivo da soberania portuguesa nos espaços marítimos nacionais e enquanto fronteira exterior de Portugal e do espaço Schengen, o eventual impacto de atos securitizadores europeus, formalizados na estratégia europeia em matéria de segurança nos mares e na estratégia europeia de segurança, de forma a antever eventuais conflitos de interesses, justaposições de responsabilidades ou lacunas de capacidades nacionais, estas últimas eventualmente condicionadas pela escassez de recursos.

Iremos então, no âmbito deste artigo, desenvolver um modelo de análise capaz de permitir a articulação, ao nível conceptual, do quadro de referência teórico e ontológico da Escola de Copenhaga, mais especificamente a teoria de securitização, com a vertente técnica da gestão do risco. Com base neste modelo, pretendemos demonstrar que os processos de securitização devem ser conduzidos de forma instrumental, num âmbito de uma política de gestão dos riscos e tendo por base a intensidade e natureza dos mesmos. Mas qual a relação conceptual entre os conceitos de segurança e risco? De que forma poderão os processos de securitização influenciar a gestão dos riscos? Poderemos desarticular os processos de securitização nacionais do contexto securitário europeu?

Este artigo possui duas partes, divididas em quatro secções correspondendo as três primeiras à formulação teórica e construção do quadro conceptual e a quarta e ultima secção à aplicação prática no âmbito da securitização de ameaças nos espaços marítimos nacionais. Assim, na primeira secção, iremos abordar conceptualmente a segurança nacional, tomando como ponto de partida o artigo de Arnold Wolfers (1952), articulando-a com um conceito alargado de ameaça, i.e. englobando tanto as que possuem uma origem racional, como aquelas de cariz natural ou não intencional. Na segunda secção efetuamos um resumo enquadrante, embora não exaustivo, dos fundamentos teóricos dos estudos de segurança da Escola de Copenhaga, tendo em especial consideração os três pilares desta escola: a teoria de securitização, os setores de segurança e os complexos de segurança regionais (Buzan, et al., 1998; Wæver, 2004, p. 7). Na terceira secção estabeleceremos umnexo entre os processos de securitização e dessecuritização e a gestão do risco, demonstrando que os primeiros podem contribuir positivamente para a mitigação de riscos. Por fim, na quarta secção apresentaremos os atos securitizadores nacionais e elencados no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), bem como no âmbito da União Europeia. Analisaremos igualmente estes atos à luz da realidade geográfica nacional, enquanto parte integrante da fronteira exterior do espaço Schengen e, como tal, crucial para o garante da segurança no âmbito do complexo de segurança europeu.

## 1. A segurança nacional

O termo segurança nacional, tal como o de interesse nacional, encontra amplo emprego no âmbito da narrativa política das relações internacionais, carregando em si uma significância diferenciadora de determinados objetivos políticos, face a outros de menor importância ou emergência. Os termos podem inclusive ser confundíveis ao nível do seu sentido político, na medida em que o interesse nacional se pode tornar, de facto, a segurança nacional.

Kenneth Waltz refere “Na anarquia, a segurança é o fim mais importante. Apenas se a sobrevivência for assegurada é que os estados podem com segurança procurar outros objetivos como a tranquilidade, lucro, e o poder” (2011, p. 175). Esta visão neorrealista, que coloca a sobrevivência do Estado dependente da sua segurança, realça o cariz instrumental desta que, enquanto fim mais importante, apenas o é na medida em que se configura como o garante da consecução de outros valores.

Independentemente do objeto da segurança, esta possui sempre uma conotação bicéfala, ora referindo-se, numa perspetiva objetiva, à efetiva inexistência de ameaças a valores adquiridos ora, numa perspetiva subjetiva, à inexistência de medo relativamente a danos a esses mesmos valores (Wolfers, 1952, p. 485), o qual podemos denominar, para desambiguações, como sentimento de segurança. Todavia, devemos ter em consideração que, mesmo na dimensão objetiva da segurança, a estruturação do quadro de ameaças, ou a perceção destas, pode revestir-se de carácter subjetivo, assunto ao qual retornaremos mais adiante.

No contexto das relações internacionais, o termo segurança adquire uma dimensão própria relacionando-se diretamente com a sobrevivência do objeto referente, seja este um Estado, uma sociedade ou governo. Neste sentido, a simples articulação do termo “segurança nacional”, num determinado contexto, cria uma narrativa autojustificativa quanto ao uso de meios extraordinários para fazer face às ameaças securitárias, sendo exemplo disso a legitimação quanto ao uso da força (Buzan, et al., 1998, p. 21) .

Muito embora o termo em debate não seja mais que um artefacto linguístico, o mesmo carece de definição para que possa ser operacionalizado. David Baldwin refere “*It would be an exaggeration to say that conceptual analysis of security began and ended with Wolfers’s article in 1952 – but not much of one*” (1997, p. 8). Efetivamente o artigo de Arnold Wolfers (1952) configura-se, ainda hoje, uma referência nos estudos de segurança, pelo que será a partir deste que iremos construir o nosso quadro conceptual.

Arnold Wolfers refere que a segurança nacional consiste em “*absence of threats to acquired values*” (1952, p. 485), ou seja, a segurança nacional reveste-se de carácter instrumental porquanto o estado que se pretende alcançar tem em vista o estabelecimento das condições necessárias para o garante de outros valores. Esta conceptualização remete-nos para a análise daquilo que é uma ameaça e que valores podemos equacionar no âmbito securitário dos Estados.

Para Abel Cabral Couto “ameaça é qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais. As ameaças podem ser de variada natureza (militar, económica, subversiva, ecológica, etc.)” lembrando-nos contudo que, no âmbito da estratégia, somente “se consideram as ameaças provenientes de uma vontade consciente” (1988, p. 329). Apesar das tendências recentes de alargamento dos espetros das ameaças<sup>2</sup>, muitas delas não se

---

<sup>2</sup> Por exemplo as Nações Unidas identificam seis *clusters* de ameaças que devem ser a preocupação dos Estados nas próximas décadas: económicas e sociais, conflito interestatal, conflitos intraestatal, armas de destruição massiva, terrorismo e crime transnacional (2004, p. 2). A União Europeia identifica cinco “novas ameaças” aos seus Estados-Membro: terrorismo, proliferação de armas de destruição massiva, conflitos regionais, fracasso dos Estados e criminalidade organizada (Conselho Europeu, 2003, pp. 3-4).

poderão considerar efetivamente “novas” e decorrentes dos novos ambientes securitários. Na realidade, no início da década de 80, Abrel Cabral Couto referia que as ameaças que se colocam à Nação poderiam ser de cariz militar, económico, subversivo, natural (como catástrofes e calamidades) e ecológico (1980, p. 15).

Face ao exposto, adotaremos um conceito alargado de ameaça, focando-nos mais nos efeitos que nas causas e, assim, abrangendo tanto as que tenham origem racional como irracional, natural como artificialmente induzida. Assim iremos considerar a definição de Ullman para o qual

*“a threat to national security is an action or sequence of events that: 1) threatens drastically and over a relative brief span of time to degrade the quality of life for the inhabitants of a state; or 2) threatens significantly to narrow the range of policy choices available to the government of a state or to private non-government entities (persons, groups, corporations) within the state.” (1983, p. 133)*

De salientar, nesta definição, o carácter abstrato das ameaças, sendo estas definidas não pela sua natureza, mas pelos seus efeitos os quais, no âmbito específico de degradação da qualidade de vida, se revestem de uma brevidade temporal na sua manifestação.

Cumpre neste momento definir cabalmente quais os valores que devem ser preservados relativamente às ameaças atrás aludidas. Conforme já atrás explanado e no contexto das relações internacionais, a segurança nacional relaciona-se diretamente com a sobrevivência do Estado. Assim sendo, os valores em jogo somente poderão ser de igual monta em termos de importância, ou seja, referimo-nos aos interesses nacionais.

Esta associação entre a segurança nacional e o interesse nacional é explanado por Lippmann

*“(...) the vital interests of the nation must be so legitimate that the people will think them worth defending at the risk of war (...). A nation as security when it does not have to sacrifice its legitimate interests to avoid war and is able, if challenged, to maintain them by war.” (1943, p. 32)*

Igualmente Bernard Brodie refere que os interesses vitais de um Estado são aqueles pelas quais um Estado se encontra disposto a lutar pela sua preservação, sendo a guerra a última opção disponível aos decisores (1973, p. 342). Muito embora tais definições sejam claras, elas efetivamente pouco elaboram relativamente a quais os interesses que carecem exatamente de tal salvaguarda, confundindo-se o objeto com as medidas de preservação do mesmo.

O conceito de interesse nacional, introduzido no léxico político por volta do século XVI, vê-se aplicado em duplo sentido: prescritivo e justificativo. Prescritivo enquanto instrumento identificativo de objetivos e metas a atingir pela política externa do Estado. Justificativo enquanto instrumento da narrativa política para justificar opções políticas (Sousa, 2005, p. 105).

Para além do sentido, também a própria definição do interesse nacional pode ser conjuntural. Por exemplo, durante a grande depressão, o interesse nacional dos Estados Unidos encontrava-se focado na componente económica, nomeadamente no bem-estar da Nação como um todo. Esta postura contrasta com aquela após a Segunda Guerra Mundial, onde a maior ameaça percecionada era externa e de cariz iminentemente militar, encontrando-se o interesse nacional Norte-americano limitado à *sua segurança* nacional (Wolfers, 1952, pp. 481-482).

Muito embora a escola realista visiona o interesse nacional como verdadeiramente orientador das políticas do Estado<sup>3</sup> iremos, com base no nosso quadro teórico construtivista, considerar o conceito como instrumental, ou seja, justificativo de modalidades de ação política. Assim, ao articular este símbolo linguístico (o qual encerra em si uma significância de pertinência extrema) com determinada ameaça, processa-se à transferência do assunto para a esfera da segurança nacional atrás referida, permitindo assim reclamar o uso de todos os meios necessários para lhe fazer frente. Esta linha argumentativa encontra espelho quando Henry Kissinger refere que “When you’re asking Americans to die, you have to be able to explain it in terms of the national interest.” (cit. por Weldes, 1999, p. 4), inferindo-se daí um clara vertente justificativa e instrumental do interesse nacional.

## **2. O alargamento do conceito da segurança – a Escola de Copenhaga**

Após a dissolução da União Soviética e o fim da perceção, por parte dos Estados ocidentais, da ameaça militar proveniente do Pacto de Varsóvia, os estudos de segurança iniciaram um alargamento e aprofundamento do seu espetro de análise, quer ao nível das ameaças (abrangendo não só as de cariz militar, mas igualmente outras de cariz económico, de identidade, ecológico, político, etc.), quer no próprio objeto referente, passando este a ser, não só o Estado, mas igualmente o ambiente, o ser humano ou a nação. A par do alargamento verificou-se uma alteração ontológica, do racionalismo típico dos estudos estratégicos, para uma abordagem construtivista aos fenómenos sociais, sobretudo ao nível dos estudos de segurança europeus (Wæver, 2004, p. 2).

A denominação “Escola de Copenhaga” foi inicialmente atribuída no âmbito de uma crítica ao trabalho desenvolvido na área dos estudos de segurança por Barry Buzan e Ole Wæver. Os estudos de segurança desta escola encontram-se alicerçados em três ideias principais: i) securitização, ii) setores de segurança e iii) complexos de segurança regionais (Wæver, 2004, p. 7). Muito embora não seja objetivo deste artigo expor exaustivamente toda a teorização desta escola, consideramos pertinente salientar os pontos fundamentais da mesma<sup>4</sup>.

O conceito de securitização é aquele que caracteriza, de forma mais vincada e original, a Escola de Copenhaga tendo sido inicialmente proposto por Ole Wæver. Segundo este

<sup>3</sup> Para uma visão clássica desta abordagem ver (Morgenthau, 1951) e (Morgenthau, 1952).

<sup>4</sup> Para um estudo mais aprofundado do enquadramento teórico da Escola de Copenhaga ver (Buzan, 1991; Buzan, et al., 1998). Especificamente sobre o complexo de segurança europeu ver (Buzan, et al., 1990). No âmbito da aplicação prática do conceito de securitização e análise de discurso ver (Hansen, 2006).

“Security is the result of a move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue as above normal politics” (2004, pp. 7-8). Ou seja, a securitização é uma forma extrema de politização de um determinado assunto, o qual passa a possuir atributos únicos que permitem um tratamento excepcional do mesmo (Buzan, et al., 1998, p. 23). De acordo com a abordagem sociológica<sup>5</sup> de Balzacq, a securitização consiste num processo no qual

*“patterns of heuristic artefacts (metaphors, image repertoires, analogies, stereotypes, emotions, etc.), are contextually mobilized by a recognized agent, who works persuasively to prompt a target audience to build a coherent network of implications (feelings, sensations, thoughts, and intuitions), that concurs with the enunciator’s reasons for choices and actions, by investing the referent subject with such an aura of unprecedented threatening complexion that a customized political act must be undertaken immediately to block its development.” (2010, p. 63)*

O processo de securitização consiste assim no estabelecimento intersubjetivo de uma potencial ameaça à existência de um objeto referente (real ou percebida), o qual se repercute de forma substancial ao nível político. A securitização é analisada através do discurso político e considera-se materializada quando o ator securitizador consegue, por via da argumentação securitária já aludida, libertar-se de forma legítima dos procedimentos e regras que, de outra forma, teria de observar na consecução das suas políticas (Buzan, et al., 1998, p. 25).

Um outro pilar fundamental da matriz da Escola de Copenhaga é a divisão da segurança nacional nos diversos setores e que resultam da distinção das dimensões política, económica, ambiental, militar e societal da mesma. Esta divisão tem como objetivo não o “alargamento” do conceito de segurança nacional, mas antes a sua subdivisão em parcelas, relacionadas entre si, mas mais simples e claras individualmente. Assim, o método analítico em termos de setores deve iniciar-se com uma análise, isto é, a dissecação da segurança nas suas cinco dimensões, mas deverá terminar com a sua síntese, ou seja a sua concatenação e interpretação como um todo (Buzan, et al., 1998, pp. 7-8). Iremos de seguida debruçar-nos, de forma resumida, sobre cada um dos setores em particular, de forma a permitir a compreensão do seu espectro de ameaças e objetos referentes.

O setor político relaciona-se com a estabilidade organizacional das unidades sociais a qual, no caso dos Estados, encontra-se diretamente relacionada com as ameaças não militares à soberania dos mesmos (Buzan, et al., 1998, pp. 141-162). No âmbito das ameaças à segurança política, a própria ideologia pode ser securitizada. No Título X, art.º 273º, nº 4 da Constituição da República Portuguesa de 1976, na sua versão original, podia ler-se “As Forças Armadas Portuguesas têm a missão histórica de garantir as condições que permitam

<sup>5</sup> Esta abordagem é mais abrangente que a linha filosófica da Escola de Copenhaga, para a qual a securitização resulta de um ato narrativo (speech act), no qual algo é identificado como ameaça (ato securitizador) e, posteriormente, aceite pela audiência alvo como tal: “by saying the words, something is done” (Wæver, 2004, p. 8).

a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo” o que se configura como um claro ato securitizador de cariz político. Contudo, durante o período de vigência desta revisão da Constituição (até à 1ª revisão constitucional de 1982, onde foram retiradas referências ideológicas relativamente às Forças Armadas, sublinhado o seu apartidarismo) os chefes dos Ramos e o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas nunca produziram, no desempenho das suas funções, qualquer alusão de cariz político-ideológico e sempre agiram em termos não conformes com o espírito do referido artigo (Vaz, 1993, p. 60). Face a esta constatação poderemos considerar este processo de securitização como não concretizado, porquanto as Forças Armadas, ator funcional neste caso, não assimilaram o ato securitizador.

O setor económico propõe-se materializar o debate no âmbito da economia política internacional, nomeadamente ao estabelecer uma ponte entre o debate relativo às relações entre as unidades políticas, no seio de uma estrutura política anárquica e a estrutura económica do mercado (Buzan, et al., 1998, p. 95). No entanto, a própria natureza da segurança económica dificulta a sua concreta definição, porquanto torna-se dependente do próprio objeto de referência. Se ao nível do indivíduo facilmente associamos a segurança económica com o livre acesso às necessidades humanas mais básicas (comida, abrigo, educação), ao subir o referencial ao nível estatal o mesmo conceito passa a ter fortes conotações políticas relativamente a temas como o desemprego, distribuição de riqueza e bem-estar social (Buzan, 1991, p. 237).

A securitização ambiental é, eventualmente, a mais controversa na comunidade das escolas dos estudos de segurança, havendo detratores e apoiantes da mesma. Um dos atores securitizadores mais pertinentes neste setor específico tem sido as Nações Unidas, especialmente a partir da Conferência de Estocolmo de 1972, onde a relação do homem com o meio ambiente foi o tema central da mesma. Este setor específico possui duas visões do objeto referente, dependendo dos atores securitizadores. Existem aqueles que advogam o meio ambiente, enquanto suporte de toda a atividade humana como referente, outros que defendem que este deve ser a civilização humana, visionando um retrocesso ao barbarismo em virtude de uma degradação cataclísmica do ambiente, ao estilo de *Mad Max* ou *Waterworld* (Buzan, et al., 1998, pp. 71-76).

O setor militar é o setor de segurança por excelência. Neste setor o objeto referente é o Estado e os agentes securitizadores mais pertinentes, as elites políticas dos mesmos. Sendo este o setor que coloca, de forma mais premente e intensa, a sobrevivência efetiva dos Estados em causa, é natural que os processos de securitização associados possuam um carácter de emergência mais intenso e musculados, podendo, paradoxalmente, despoletar ambientes mais inseguros, sendo o dilema da segurança<sup>6</sup> um exemplo pragmático. A securitização, no setor militar, é primariamente uma função das capacidades militares relativas dos vários atores e dos diferentes graus de amizade e inimizade existentes entre si. Assim e sendo a securitização um processo social intersubjetivo, baseado nas ameaças,

---

<sup>6</sup> Sobre o dilema da segurança ver (Booth & Wheeler, 2007).



também este um constructo social alicerçado em percepções<sup>7</sup> e interpretações subjetivas e, como tal, amplamente aberto a equívocos, *é expetável que este processo desencadeie*, quer a securitização de ameaças inexistentes, quer a não securitização de outras reais (Buzan, et al., 1998, pp. 49-70).

Por ultimo, o setor da segurança societal, o qual deve ser diferenciado da segurança social, esta centrada no individuo e de cariz tipicamente económico, enquanto a primeira alude à identidade da nação ou grupo social. As ameaças neste setor são aquelas capazes de comprometer a identidade do grupo social e, como tal, a coesão necessária ao seu funcionamento como unidade política. Tais ameaças podem provir de três fontes primárias: imigração, competição horizontal e competição vertical. No caso da imigração, os fluxos migratórios em grande escala diluem a densidade populacional dos Estados ou de determinados grupos sociais, os quais poderão ver a sua matriz identitária alterada e em perigo face à nova composição da população. No âmbito da competição horizontal e vertical determinado grupo social deixa de se rever com determinada identidade ou vê a mesma ameaçada. No caso de tal ameaça provir da influência ou contágio com outras culturas e outros grupos (e.g. a ocidentalização vista aos olhos dos Estados muçulmanos) denomina-se competição horizontal. Se a percepção da mesma resultar de um processo de integração (e.g. União Europeia) denomina-se competição vertical (Buzan, et al., 1998, pp. 119-123).

Independentemente do setor de segurança a que determinado processo de securitização se refere, o mesmo somente possui coerência se analisado no respetivo contexto geográfico em que tem lugar, mais especificamente tendo em consideração o nível sistémico no qual o mesmo se desenrola. Sendo a segurança um fenómeno relativo, ou seja, dependente dos comportamentos e percepções relativamente a outros atores, a segurança nacional de um Estado somente é analisável num âmbito mais alargado e enquanto parte de um sistema internacional de agentes interdependentes do ponto de vista securitário (Buzan, 1991, p. 187). Neste sentido um complexo de segurança regional consiste

*“(...) a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another.” (Buzan, et al., 1998, p. 201).*

Na base de identificação destes complexos encontra-se a noção de que, após o colapso da ordem bipolar da guerra fria, a principal força organizadora a nível global desapareceu, dando lugar a interdependências securitárias regionais, ou seja, à emergência de subsistemas securitários de cariz regional, podendo ser positivos, nos quais os Estados abdicam do uso da força nas relações entre si (Europa atual) ou negativos, onde impera um pensamento hobbesiano (médio oriente). Os complexos de segurança regionais não serão mais do que representações das variadas intensidades das relações de segurança, entre as unidades políticas que o compõem, as quais tendem a formar um padrão regional, do ponto de vista geográfico e que são definidas pelas características do subsistema ao nível da sua

<sup>7</sup> Relativamente a percepções de ameaças no âmbito das relações internacionais ver (Stein, 2013).

estrutura e processos, ou seja, pela distribuição de poder entre unidades e pelas relações de amizade e inimizade entre si (Buzan, et al., 1998, pp. 9-15).

### 3. Securitização e risco

Retomando as definições de ameaça e de segurança e uma vez que, como vimos, as ameaças se reportam sempre a valores (materiais ou morais) os quais se pretendem preservar relativamente a danos, podemos reescrever o conceito de segurança de Wolfers como ausência de danos a valores adquiridos, sem incorrer numa perda do sentido original. Contudo, ao referir “*absence of threats*” a definição original do autor remete-nos para uma segurança absoluta, a qual é impossível teoricamente, pois tal dependeria de uma ausência absoluta de ameaças ou de uma total ausência de valores a proteger. Assim e face à impossibilidade deste estado, viveríamos numa total insegurança permanente, o que também se afasta da realidade. Nesta linha de pensamento, a segurança materializa-se como um espectro que abrange não só a total segurança e a total insegurança, mas igualmente todos os estados e sentimentos entre os dois não sendo, portanto, um conceito binário.

Neste sentido, poderemos refletir o referido espectro, na definição de segurança, considerando que esta consiste na baixa probabilidade de danos a valores adquiridos, o que não altera de sobremaneira o conceito original de Wolfers (Baldwin, 1997, p. 13), mas que, assim traduzida, remete-nos claramente para uma visão probabilística de eventos com efeitos negativos, ou seja, a segurança pode ser encarada como um estado inversamente proporcional aos riscos (mais riscos, menor segurança e vice-versa). Neste sentido, podemos considerar, do ponto de vista técnico e conceptual, todas as atividades que determinado Estado desenvolve na persecução da segurança nacional, como atividades de gestão do risco.

Porque o significado da palavra risco tem vindo a alterar-se ao longo dos séculos havendo, ainda hoje, ambiguidades no seu uso e quanto ao seu significado, compete-nos tecer breves considerações sobre o conceito, de forma a evitar dubiedades quanto ao seu sentido. Se na sua génese latina *riscum* possuía íntima afinidade com a ocorrência de perigos derivados à mão de Deus, força maior ou à natureza, atualmente o termo tende a possuir um caráter técnico, atribuindo um sentido de calculabilidade ao desconhecido e à incerteza, compreendendo todos os atos, de natureza racional ou não, que possam de alguma forma afetar-nos negativamente (embora possam existir riscos positivos, nomeadamente na área financeira) (Lupton, 1999, pp. 5-17).

Considera-se o risco na sua dimensão técnica e formalizado como o produto de dois fatores: probabilidade e consequências. A formalização do risco nestes termos permite-nos diferenciar a probabilidade de ocorrência de determinado evento, das consequências do mesmo, ou seja, presta-se à distinção entre o risco associado a eventos com alta probabilidade e baixos danos e a eventos com baixa probabilidade e altos danos, os quais são naturalmente distintos, devendo ser analisados de forma diferenciada. Ao associar, num único conceito, estas duas dimensões permite-nos efetuar uma gestão bidimensional

do risco, ou seja, ao nível das ocorrências e ao nível das consequências cuja mitigação, conforme verificámos, contribui positivamente para a segurança.

Contudo e porque são riscos de natureza e consequências diferentes, devemos separar, do ponto de vista conceptual, aquilo que são riscos associados a pequenos danos de probabilidade elevada e elevados danos de probabilidade baixa. Assim, consideramos como risco extensivo aquele associado à exposição persistente ou repetitiva (alta probabilidade de ocorrência) a condições de consequências negativas de intensidade baixa ou moderada, as quais podem, cumulativamente, ter impactos relevantes. Na conjugação oposta dos fatores teremos então o risco intensivo o qual se encontra associado a consequências graves ou catastróficas, mas cuja probabilidade de ocorrência é baixa (Brauch, 2011, p. 96).

Conforme vimos, do ponto de vista de dedução conceptual, o incremento da segurança é conseguido através da gestão do risco, o qual consiste no *“process of analyzing, selecting, implementing, and evaluating actions to reduce risk”* (Yoe, 2012, p. 52). A gestão do risco, quando eficaz, contribui para a identificação de oportunidades para a criação de resiliência, quer ao nível do planeamento quer ao nível da atribuição de recursos, de forma a permitir a redução do risco através da limitação das probabilidades de ocorrência ou diminuição da incerteza, bem como ao nível da mitigação das consequências negativas das ocorrências que possam materializar-se.

Ao legislar no âmbito dos projetos estruturais de edifícios, um Estado encontra-se, na verdade, a gerir o risco face a sismos. Não podendo controlar a incerteza derivada da variabilidade da sua ocorrência<sup>8</sup>, a diminuição do risco efetua-se através da diminuição dos eventuais danos que o terramoto possa provocar, obrigando a projetar estruturas mais resilientes e em áreas onde a manifestação física do sismo seja menos intensa (ordenamento do território). Por outro lado, ao edificar uma capacidade militar credível, determinado Estado gere o risco proveniente de agressões militares, diminuindo a probabilidade de ocorrência destes eventos através de um processo de dissuasão de eventuais adversários.

No entanto, ambos os processos (limitação de danos e diminuição da probabilidade de ocorrências) pressupõem um outro a montante o qual, se elaborado sobre pressupostos errados, irá propagar os mesmos ao longo de todo o processo de gestão do risco, com eventuais consequências contrárias às pretendidas e/ou desperdício de recursos: a identificação das ameaças. A segurança nacional é, tradicionalmente, o resultado de um processo de análise do ambiente e definição das ameaças, a qual tem por base fatores subjetivos (a proximidade geográfica e temporal, a historicidade, fatores de amizade e inimizade, cultura, etc.), envolvendo um aglomerado complexo de condições que tornam particularmente difícil discernir quanto às suas consequências e modos de atuação, sobretudo se for tida em consideração a interação com as medidas de mitigação de risco que eventualmente se estabeleçam.

Atualmente e conforme refere Robert Mandel, *“it is exceedingly difficult to distinguish cleanly between good and evil, between threat and nonthreat, or between unjustified*

<sup>8</sup> Que é substancialmente diferente da incerteza derivada da falta de conhecimento, a qual poderá eventualmente ser colmatada com mais informação, mais estudos, etc.

*offensive aggression and justified defensive protection on the international level.*" (2008, p. 44), pelo que a atribuição de um caráter de ameaça, baseado em fatores amplamente subjetivos, pode, em ultimo caso, originar aquilo que Didier Bigo descreve como "*a proactive logic which anticipates the risks and the threats, locating the potential adversaries even before they have any consciousness of being the threat to others*" (2005, p. 86), com possível hostilização de terceiros e eventual criação de um dilema da segurança, artificialmente induzido por uma incorreta avaliação e interpretação dos riscos.

As percepções de ameaças podem, assim, assumir dois modos distintos e contrastantes, aos quais Robert Mandel denominou de Vigilância Percetual e Defesa Percetual. O primeiro reporta-se a sociedades altamente sensíveis a evidências da probabilidade de acontecimentos indesejáveis, no segundo as sociedades tendem a furta-se às evidências e a subestimar as consequências negativas daí provenientes. Em termos comportamentais, os primeiros tenderão a ter uma atitude proactiva e agir sobre as ameaças enquanto as mesmas apresentam baixo risco e os segundos apresentam uma atitude passiva, agindo somente depois de o risco ser demasiado elevado (2008, pp. 42-43). Esta dicotomia comportamental reflete os extremos do caráter das sociedades que, no limite, poderão condicionar os dilemas da interpretação e resposta, no âmbito das relações internacionais. Tais dilemas, intrínsecos do dilema da segurança, podem considerar-se como sendo dois níveis distintos de um tabuleiro de xadrez estratégico e onde os decisores políticos têm de optar por uma de duas vias à sua disposição, em cada um desses níveis. O primeiro nível, denominado dilema da interpretação, refere-se aos motivos, intenções e motivações dos outros atores do sistema internacional; o segundo, o dilema da resposta, refere-se à forma mais racional de responder ao primeiro (Booth and Wheeler in Williams, 2008, pp. 131-150).

O processo de securitização sendo, na sua essência, um processo intersubjetivo de estabelecimento de ameaças, deve ser encarado como de gestão de risco, na medida que é através do elevar do nível de importância política das ameaças que o Estado garante a oportunidade de empregar meios excepcionais de mitigação do risco, seja ao nível de alocação de meios e recursos, quer ao nível de estabelecimento de novas medidas legislativas. Contudo, tendo em consideração que as ameaças podem ser identificadas numa miríade de situações e os recursos alocáveis à segurança nacional (como a tudo) são limitados, existe necessidade de estabelecer um determinado limite abaixo do qual as ameaças podem ser consideradas inconsequentes ou somente carecendo de monitorização e acompanhamento (Buzan, 1991, p. 141). Este limite, indexado necessariamente aos recursos existentes, somente será passível de estabelecimento se compreendermos o valor da segurança, pois deste dependerá a vontade política na disponibilização e alocação de mais recursos, materiais e humanos.

Adam Smith expunha assim o paradoxo do valor "Nada é mais útil do que a água: mas com ela praticamente nada pode comprar-se; praticamente nada pode obter-se em troca dela. Pelo contrário, um diamante não tem praticamente qualquer valor de uso; no entanto, pode normalmente obter-se grande quantidade de outros bens em troca dele" (1779, cit. por Neves, 2001, p. 44). Neste paradoxo o valor que se atribui às várias unidades (copos de

água) vai decrescendo com a quantidade disponível das mesmas, porquanto o uso racional também será de menor caráter (sobrevivência versus regar o jardim). O mesmo se passa com o diamante, mas a um nível inferior face à menor quantidade de unidades disponíveis. Assim o “valor de uso” consistirá na soma da utilidade conseguida por cada uma das unidades do bem que possuímos, enquanto o “valor de troca” consistirá no valor da unidade com menor utilidade. Assim verificamos que não é somente a utilidade do bem que influencia o seu valor, mas igualmente a quantidade que se possui do mesmo, porquanto esta influenciará a utilidade da unidade marginal (utilidade marginal) (Neves, 2001, pp. 44-45).

A segurança, considerada como um estado, poder-se-á analisar como um bem possuindo, neste sentido, determinada utilidade, entendida esta, no âmbito da ciência económica, como o grau de satisfação às necessidades humanas, as quais são inerentemente subjetivas por natureza. Isto significa que, sendo um bem, o valor da segurança não reside em si, mas é-lhe atribuído por aqueles a almejam, os seus consumidores ou clientes.

Assim, o valor de uso da segurança é o valor que se tira não só do sentimento de alívio face ao distanciamento perante ameaças e suas consequências, mas igualmente daquilo que se pode realizar pela sua existência objetiva. Naturalmente e conforme já vimos, este valor é subjetivo e depende de cada pessoa ou comunidade. Contudo existe sempre um valor de troca para esta segurança o qual não depende só da utilidade da segurança, a qual é inconstável em qualquer, mas igualmente pela disponibilidade de unidades e, neste âmbito, altamente variável entre grupo sociais, tanto no espetro objetivo como subjetivo.

Não se pretendendo, de forma artificial e injustificada, diminuir a quantidade de segurança, o que aumentaria o seu valor marginal, deve-se limitar a securitização àquelas ameaças que, efetivamente, possuam um risco acima de um patamar de tolerância para Portugal, mas tendo em consideração as preocupações securitárias dos outros Estados-Membros da União Europeia. A securitização de não-ameaças, para além de dispersar o foco naquilo que é importante para a segurança nacional, acaba por consumir recursos os quais, sendo finitos, não poderão ser empregues na mitigação de riscos verdadeiramente pertinentes o que, num âmbito de uma gestão holística, obrigará necessariamente a assumir mais riscos e, por conseguinte, a diminuir a segurança.

Contudo, no atual contexto internacional, o modelo securitário tradicional de enfoque exclusivo nas intenções e capacidades da fonte de ameaça reveste-se de particular complexidade pela dificuldade de identificação dos *threateners*. Perante este dilema, onde se verifica difícil identificar um inimigo e, por conseguinte, dilinear estratégias, o emprego da força torna-se impossível (Smith, 2007). Nestas circunstâncias os Estados deverão optar por um maior foco na análise dos riscos, nomeadamente na sua suscetibilidade a dano ou perda, muito à semelhança das atividades desenvolvidas no âmbito das seguradoras ou vigilância epidemiológica, prioritizando a análise das vulnerabilidades e exposição dos eventuais alvos das ameaças relativamente aos atributos e intenções destas (Mandel, 2008, p. 54).

#### 4. Atos securitizadores nos espaços marítimos nacionais

Neste capítulo iremos abordar a securitização, mas, por motivos de limitação do artigo, apenas nos iremos cingir ao ato securitizador em si. A efetiva securitização careceria de uma profunda análise da influência da narrativa, dos atores securitizadores, no público alvo e posterior verificação da respetiva eficácia, algo que vai além dos objetivos deste ensaio. Neste sentido iremos analisar os documentos orientadores, em termos securitários, de Portugal e da União Europeia, identificando aquelas que, do ponto de vista político, são identificadas como as principais ameaças.

Em 2003 a União Europeia elaborou a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, fortemente marcada pelos acontecimentos de 11 de setembro e por uma política de prevenção de novas ameaças, consideradas “mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis”, nomeadamente: terrorismo, proliferação de armas de destruição massiva (ADM) (considerada, “potencialmente, a maior ameaça à nossa segurança”), conflitos regionais, fracasso dos Estados e criminalidade organizada (Conselho Europeu, 2003, pp. 3-5).

Na dimensão específica dos espaços marítimos são elencadas, pela União Europeia, as seguintes ameaças: litígios marítimos territoriais, atos de agressão e conflitos armados entre Estados, proliferação de ADM, pirataria marítima, terrorismo e outros atos ilícitos deliberados contra navios, instalações portuárias e infraestruturas marítimas críticas, incluindo ciberataques aos sistemas de informação, criminalidade transfronteiras e organizada, incluindo o tráfico de armas, estupefacientes e seres humanos por via marítima, bem como a pesca ilegal, poluição marinha acidental e intencional, potencial impacto das catástrofes naturais e condições no mar e na zona costeira que reduzem o potencial de crescimento e de emprego nos setores marinho e marítimo (Comissão Europeia, 2014, pp. 3-4).

O CEDN (2013), no seu capítulo III, referente ao contexto internacional, enumera as ameaças<sup>9</sup> ao ambiente securitário global e nacional. No âmbito da segurança nacional, as principais ameaças identificadas são: terrorismo, proliferação de ADM, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade, a pirataria, as alterações climáticas (incluindo sismos), as ocorrências de ondas de calor e frio, atentados aos ecossistemas e pandemias. Já ao nível global, para além das ameaças elencadas à segurança Nacional, são adicionalmente referidas: a multiplicação de Estados frágeis e guerras civis, os conflitos regionais, o ciberterrorismo e a disputa por recursos naturais escassos (Conselho de Ministros, 2013, pp. 1984-1985).

Na tabela I podemos observar um resumo das ameaças, conforme identificadas em alguns dos documentos oficiais de Portugal (Conselho de Ministros, 2013), União Europeia (Conselho Europeu, 2003; Comissão Europeia, 2014) e Nações Unidas (United Nations, 2004). Esta tabela, embora não exaustiva porquanto não é esse o objetivo da mesma, pretende somente demonstrar a transnacionalidade dos atos securitizadores relativamente a um conjunto diverso de ameaças, existindo uma nítida unânimidade internacional na identificação das mesmas (sobretudo ao nível do completo de segurança europeu).

<sup>9</sup> O CEDN emprega o conceito de ameaça, quando esta possui uma origem racional e risco, quando alude a ameaça de cariz natural ou com origem humana, mas não intencional. De salientar que, mesmo em documentos oficiais, esta terminologia não é uniforme, porquanto na Estratégia Nacional para o Mar, são referidas “ameaças de origem humana ou natural” (Governo de Portugal, 2013, p. 40). Lato sensu, ambos os conceitos encontram-se englobados na nossa definição de ameaça.

Tabela I - Resumo das ameaças

Ameaças	Portugal	União Europeia	Nações Unidas
Terrorismo	X	X	X
Proliferação ADM	X	X	X
Conflitos regionais	X*	X	
Fracasso dos Estados	X*	X	X***
Criminalidade organizada	X	X	X
Cibercriminalidade	X		
Pirataria	X	X**	
Alterações climáticas, ondas de calor/frio	X	X**	
Atentados ecossistema	X	X**	
Pandemias	X		X

\* Consideradas ameaças no âmbito da segurança global no CEDN.

\*\* De acordo com (Comissão Europeia, 2014).

\*\*\* As Nações Unidas associam o colapso dos Estados com um aumento do risco associado a atividades criminosas, terrorismo e a proliferação de ADM (United Nations, 2004).

Fonte: Elaboração do autor.

No entanto, apraz-nos tecer algumas considerações relativamente às ameaças securitizadas no âmbito do CEDN, nomeadamente as alterações climáticas, ondas de calor e frio e atentados ao ecossistema, concretamente “utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais” (Conselho de Ministros, 2013, p. 1985). Não colocando em causa a definição destes acontecimentos como ameaça, tendo em consideração os danos associados aos mesmos, consideramos que a securitização não é justificável, porquanto os mesmos são riscos extensivos, ou seja, manifestam-se num período temporal consideravelmente extenso o que, relembrando a definição de Ullman de ameaça à segurança nacional, já atrás aludida, não se qualifica como tal. Na verdade, tais ameaças podem (e devem) ser dessecuritizadas, pois embora possa existir a tentação de securitização destes temas, de forma a obter atenção sobre os mesmos, a longo termo estes assuntos devem permanecer ao nível da esfera “normal” da política. Desta forma evita-se a existência de ameaças contra as quais não existem contramedidas e mantêm-se as mesmas ao nível em que eventuais soluções, ou mitigação dos seus efeitos (negociações multilaterais, ordenamento do território, etc.), tem efetivamente lugar. Neste sentido, as elites políticas, enquanto agentes securitadores por excelência, devem ter em consideração as eventuais desvantagens da aplicação de modelos securitários e as vantagens de mobilização de recursos e atenção nas temáticas, no momento da decisão de

securitização ou dessecuritização das ameaças, independentemente da sua natureza (Buzan, et al., 1998, p. 29).

Na continuação do projeto de integração europeu, poderemos facilmente discernir a evolução do complexo de segurança europeu, da sua configuração inicialmente negativa, onde as questões de (in)segurança dos estados eram mitigadas com recurso ao uso ou ameaça do uso da força, para a atual configuração positiva, onde os estados abdicaram do uso da força nas relações entre si<sup>10</sup>. No entanto, no âmbito desta alteração, emergiu um fenómeno de interdependência securitária, no qual a segurança de cada um dos Estados-Membros, mais concretamente no âmbito do espaço Schengen, passou a depender também da eficácia de estados terceiros no garante da integridade das suas fronteiras. Em 1995, França e Alemanha detinham necessidades de controlo de 98% das suas fronteiras terrestres. Atualmente essa percentagem é de 0%, recaindo essa responsabilidade do garante da inviolabilidade terrestre nos estados que compõe a “pele” do espaço Schengen (Balzacq & Carrera, 2006, p. 162). Fruto deste processo integracionista e analisando as ameaças e interesses identificados pela União Europeia e Portugal, verificamos que os espaços marítimos nacionais passaram a constituir-se um espaço, não só interesse e de soberania nacional, mas igualmente de interesse securitário europeu.

Os atentados de 11 de setembro, nos Estados Unidos da América, vieram proporcionar uma oportunidade aos estados europeus de securitizar a imigração, cujos processos de restrição já haviam sido iniciados nos anos 90 do século XX, nomeadamente através da implementação de medidas de cooperação entre os estados de origem dos imigrantes<sup>11</sup> e aqueles de destino e trânsito (Clochard & Dupeyron, 2007, p. 19), sendo a agência FRONTEX o produto desse mesmo ato securitizador (Neal, 2009; Léonard, 2011). De referir que, no Conselho Europeu de Laeken e na sequência do “reforço” do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, é solicitado ao Conselho e à Comissão

*“que definam os mecanismos de cooperação entre os serviços responsáveis pelo controlo das fronteiras externas e estudem em que condições se poderia criar um mecanismo ou serviços comuns de controlo das fronteiras externas.” (2001, p. 12)*

Em casos extremos de insegurança, tal garante da integridade fronteiriça, por parte de cada estado, poderá ser vista mais como obrigação ao nível supranacional (pois daí depende a segurança de todos) e menos como exercício da soberania nacional. Em 2001, após os atentados de 11 de setembro, a Comissão Europeia referiu nas conclusões de um relatório solicitado pelo Conselho que “Os controlos nas fronteiras devem nomeadamente responder aos desafios seguintes: lutar eficazmente contra as redes criminosas, detetar com precisão os riscos terroristas e criar uma confiança recíproca entre os Estados-Membros que abandonaram os seus controlos nas fronteiras internas.” (2001, p. 27), o que reitera dois

<sup>10</sup> Para mais detalhes relativamente à teoria “clássica” de complexos de segurança ver (Buzan, et al., 1998, pp. 10-15).

<sup>11</sup> No ponto 11 das conclusões do Conselho Europeu de Tampere é referido que “A parceria com os países terceiros em causa [de origem e trânsito da imigração] constituirá igualmente um elemento-chave para o êxito dessa política [de asilo e migração]” (1999).



aspectos fundamentais de âmbito securitário: o iminente carácter “externo” das ameaças, nomeadamente através da securitização da imigração e a necessidade de criar uma base de confiança mútua no âmbito de controlo de fronteiras, donde se depreende que ela não existe.

No âmbito da Estratégia Europeia de Segurança e conforme já referido, uma das ameaças securitizadas foi a criminalidade organizada<sup>12</sup>, onde se pode verificar pelo texto deste documento o cariz iminente externo da ameaça e, como tal, dependente duma eficaz defesa da “pele” da UE.

Tendo em consideração a grave crise económica nacional, espelhada no próprio CEDN onde os “desequilíbrios económico-financeiros” do Estado são a primeira das vulnerabilidades nacionais elencadas e a correção dos mesmos o primeiro dos objetivos nacionais conjunturais, é expectável uma degradação das capacidades de controlo de fronteiras, fruto da redução de recursos. Tal é, efetivamente, reconhecido pelas agências europeias, nomeadamente a FRONTEX, ao referir no seu relatório de análise de risco anual “*Various austerity measures introduced throughout Member States may result in increasing disparities between Member States in their capacity to perform border controls and hence enable facilitators to select those border types and sections that are perceived as weaker in detecting specific modi operandi.*” (2012, p. 5).

Ao nível supranacional, a Comissão Europeia identifica cinco interesses estratégicos da União Europeia no âmbito da segurança marítima, salientando-se os seguintes: 1) “a proteção das infraestruturas marítimas críticas, tais como portos e terminais, (...) cabos de telecomunicações, projetos de investigação científica e inovação e outras atividades no mar”, 2) “controlo eficaz das fronteiras marítimas externas da União para prevenir atividades ilegais” e 3) “Prevenção de pesca ilegal, não declarada e não regulamentada” (2014, p. 3). Tais interesses europeus entram implicitamente na esfera particular do exercício da soberania e dos interesses dos estados membros costeiros, incluindo evidentemente os de Portugal, ao sobrepor-se geograficamente com o estabelecido na Lei nº 34/2006, a qual “Determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado Português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar.” (Assembleia da República, 2006).

Adicionalmente e analisando as ameaças identificadas no âmbito da União Europeia, verificamos que a criminalidade organizada se configura como um setor securitizado de forma transversal ao nível europeu (muito embora com atores diferentes e *modus operandi* distintos) sendo o território nacional, particularmente os seus espaços marítimos, pontos de entrada importantes para estupefacientes provenientes da América do Sul (cocaína) e de África (cocaína e cânabis) (Europol, 2013; United Nations, 2010), bem como diamantes de Angola (Nordstrom, 2007, pp. 105-114).

Face aos quadros nacionais e supranacionais expostos, consideramos fundamental para a manutenção do exercício exclusivo da soberania nos espaços marítimos nacionais, o garante de uma capacidade de vigilância eficaz e credível ao nível internacional. Face aos

<sup>12</sup> Na narrativa de securitização, são referidos os principais setores de atividade dos grupos criminosos, nomeadamente tráfico de estupefacientes, seres humanos e armas e é estabelecido um eventual nexos com o terrorismo (Conselho Europeu, 2003, p. 4).

constrangimentos orçamentais, tal desiderato só é passível de concretização com um emprego racional dos recursos, baseado numa análise de risco coerente e na sua gestão permanente. A gestão dos riscos identificados deve, contudo, diferenciar não só a intensidade dos mesmos, estabelecendo prioridades e modalidades de ação para sua mitigação, mas igualmente avaliar a sua natureza, distinguindo aqueles que são riscos intensivos e cujas ameaças eventualmente deverão ser securitizadas e aqueles que são riscos extensivos e cujas medidas de mitigação passarão por abordagens políticas de índole menos extrema. A securitização deve, assim, ser desenvolvida com base nestes pressupostos, ao nível nacional, mas olhando igualmente para a realidade europeia, de forma a evitar a descontextualização da realidade de Portugal com a do restante complexo de segurança regional no qual se encontra inserido e cujos laços de interdependência securitário obrigam a ter em consideração.

### **Conclusões**

No âmbito das Relações Internacionais, a Segurança Nacional encontra ampla referência na bibliografia de referência, sendo inclusive o objeto de estudo em algumas subdisciplinas daquela área das ciências sociais. O termo carrega em si uma imediata significância diferenciadora dos assuntos que o envolvam, elevando a pertinência ou emergência das políticas em seu redor.

O quadro de análise deste artigo estabeleceu-se com base na conceptualização de segurança nacional de Arnold Wolfers, consistindo esta na ausência de ameaças a valores previamente adquiridos, aludindo assim a um carácter instrumental da segurança nacional, não consistindo esta num fim em si, mas num estado que se pretende alcançar, o qual estabelece as condições necessárias para o garante ou a aquisição de outros valores, considerados capitais para determinada sociedade. A segurança, ainda de acordo com Wolfers, possui duas dimensões: objetiva e subjetiva. A primeira referindo-se à efetiva inexistência de ameaças a valores e a segunda ao denominado sentimento de segurança, ou seja, à inexistência de medo relativamente a danos a esses mesmos valores.

No que concerne à ameaça, adotámos um conceito alargado, em linha com a conceptualização de Ullman e Cabral Couto, focando-nos mais nos efeitos que nas causas e, assim, abrangendo tanto as que possuem origem racional, irracional, natural como artificialmente induzida.

Da articulação das definições de ameaça e de segurança é possível reescrever o conceito de segurança de nacional de Wolfers como baixa probabilidade de danos a valores adquiridos, definição esta que, assim traduzida, remete-nos claramente para uma visão probabilística de eventos com efeitos negativos, ou seja, a segurança pode ser encarada como um estado inversamente proporcional aos riscos em que se incorre. Neste sentido, podemos encarar, do ponto de vista técnico e conceptual, todas as atividades que determinado estado desenvolve na persecução da segurança nacional, como atividades de gestão do risco, entendido este na sua dimensão técnica, ou seja, como o produto de dois fatores: probabilidade e consequências.

Após o fim da ordem bipolar assistiu-se a um alargamento dos estudos de segurança, quer ao nível das ameaças quer do próprio objeto referente. No âmbito das abordagens construtivistas, a Escola de Copenhaga configura-se como uma das principais referências nos estudos de segurança, baseando a sua teoria em três ideias principais: setores de segurança, complexos de segurança regionais e securitização.

O processo de securitização, consistindo numa forma extrema de politização de um determinado assunto é, do ponto de vista prático, uma decisão de gestão de risco, na medida que é através do elevar do nível de relevância política das ameaças que o ator securitizador garante a oportunidade de empregar meios excepcionais de mitigação do risco, quer seja influenciando a probabilidade de materialização da ameaça (ex. dissuasão), quer na diminuição da incerteza (ex. obtenção de melhores informações ou efetuando mais estudos), quer tomando medidas de resiliência, resistência ou tolerância ao dano. Contudo, tendo em consideração o mapa alargado das ameaças e o facto dos recursos alocáveis à segurança nacional serem limitados, existe necessidade de estabelecer um determinado limite abaixo do qual as ameaças devem ser consideradas inconsequentes ou somente carecendo de monitorização e acompanhamento. Este limite, que poderemos chamar o limite de securitização, estará indexado necessariamente aos recursos existentes e somente será passível de estabelecimento se compreendermos o valor da segurança, pois deste dependerá a vontade política na disponibilização e alocação de mais recursos, materiais e humanos.

A segurança, à semelhança de qualquer outro bem, possui determinada utilidade, sendo esta definida como o grau de satisfação às necessidades humanas, as quais são, por natureza, subjetivas. Isto significa que, sendo um bem de utilidade subjetiva, o seu valor não reside em si, mas na atribuição que lhe é dada pelos seus clientes. Assim, o valor de uso da segurança é o valor que se tira não só do sentimento de alívio face ao distanciamento perante ameaças e suas consequências, mas igualmente daquilo que se pode realizar pela sua existência objetiva, nomeadamente a obtenção ou manutenção de outros valores. Contudo, apesar da subjetividade do valor de uso, existe sempre um valor de troca para esta segurança o qual não depende só da utilidade da segurança, mas igualmente pela disponibilidade de unidades e, neste âmbito, altamente variável entre grupo sociais, tanto no espectro objetivo como subjetivo.

Em termos nacionais o CEDN configura-se como um documento securitizador formal do Estado inumerando, no seu capítulo III, as ameaças ao ambiente securitário global e nacional. Como ameaças à segurança nacional são identificados: terrorismo, proliferação de ADM, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade, a pirataria, as alterações climáticas (incluindo sismos), as ocorrências de ondas de calor e frio, atentados aos ecossistema (terrestre e marítimo) e pandemias. Contudo, analisando a tipologia das ameaças referidas, as quais se encontram desprovidas de atores objetivos e concretos, verificamos que o modelo securitário tradicional, de enfoque exclusivo nas intenções e capacidades das fontes de ameaça, reveste-se de particular complexidade pela dificuldade em identificar um inimigo e, por conseguinte, dilinear estratégias de emprego dos meios coercivos do Estado. Nestas circunstâncias os estados deverão optar por um maior foco na análise dos riscos, nomeadamente da sua própria suscetibilidade a dano ou perda, priorizando a análise das

vulnerabilidades e exposição dos eventais alvos das ameaças, relativamente aos atributos e intenções destas.

No entanto e ainda no âmbito da securitização de ameaças no CEDN, consideramos que as alterações climáticas, ondas de calor e frio e atentados ao ecossistema, concretamente “utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais” devem ser dessecuritizadas, porquanto se configuram como riscos extensivos, ou seja, manifestam-se num período temporal consideravelmente extenso o que, relembrando a definição de Ullman, não se qualificam como verdadeiras ameaças à segurança nacional. Neste sentido, tais “ameaças” devem ser dessecuritizadas, permanecendo o seu tratamento ao nível “normal” da política. Desta forma evita-se a identificação de ameaças contra as quais não existem contramedidas e mantêm-se estes temas ao nível em que, eventuais soluções ou mitigação dos seus efeitos, tem efetivamente lugar. Neste sentido as elites políticas, enquanto agentes securitadores, devem ter em consideração a intensidade e natureza dos riscos (extensivo versus intensivo), bem como as eventuais desvantagens da aplicação de modelos securitários e as vantagens de mobilização de recursos e atenção nas temáticas, no momento da decisão de securitização ou dessecuritização das ameaças.

Após os atentados de 11 de setembro, a União Europeia delineou diversas medidas no sentido de aumentar a segurança dos seus estados membros, sublinhando que “Os controlos nas fronteiras devem nomeadamente responder aos desafios seguintes: lutar eficazmente contra as redes criminosas, detetar com precisão os riscos terroristas e criar uma confiança recíproca entre os Estados-Membros que abandonaram os seus controlos nas fronteiras internas.” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001, p. 27). Esta narrativa, para além de externalizar as ameaças para além das fronteiras europeias, levando à securitização da imigração e criação da agência FRONTEX, veio salientar a necessidade de criação de uma base de confiança entre os estados membros no âmbito de controlo de fronteiras, depreendendo-se que tal não existe efetivamente.

Tendo em consideração a natureza do complexo de segurança europeu e a interdependência securitária dos seus elementos, consideramos fundamental o garante de uma capacidade de vigilância eficaz e credível, ao nível internacional, dos espaços marítimos nacionais, como mecanismo para a mitigação dos riscos securitários nacionais e manutenção desse exercício de soberania de forma exclusiva nesses espaços. Face aos constrangimentos orçamentais, tal desiderato só é passível de concretização com um emprego racional dos recursos, baseado numa análise de risco coerente e na sua contínua gestão, mas tendo sempre presente o valor de utilidade da segurança e menos o seu valor marginal, o qual tende a possuir um maior carácter de subjetividade. A gestão dos riscos deve não só permitir a diferenciação da intensidade dos mesmos, estabelecendo prioridades e modalidades de ação para sua mitigação, mas igualmente discriminar a sua natureza, distinguindo aqueles que são riscos intensivos e cujas ameaças eventualmente deverão ser securitizadas e aqueles que são riscos extensivos e cujas medidas de mitigação passarão por abordagens políticas de essência menos extrema. Os processos de securitização nacionais devem, assim, ser desenvolvidos com base nestes princípios, mas olhando igualmente para a Europa, de forma a evitar a descontextualização da

realidade de Portugal com a do restante complexo de segurança regional no qual se encontra inserido e cujos laços de interdependência securitário obrigam a ter em consideração.

### Referências Bibliográficas

- Assembleia da República, 2006. Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho. Em: *Diário da República*. Lisboa: s.n., pp. 5374-5376.
- Baldwin, D. A., 1997. The concept of security. *Review of International Studies*, Volume 23, pp. 5-26.
- Balzacq, T., 2010. Constructivism and securitization studies. Em: M. D. Cavelty & V. Mauer, edits. *The Routledge Handbook of Security Studies*. Abingdon: Routledge, pp. 56-72.
- Balzacq, T. & Carrera, S., 2006. *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Bigo, D., 2005. Frontier Controls in the European Union: Who is in control?. Em: D. Bigo & E. Guild, edits. *Controlling Frontiers: free movement into and within europe*. Burlington: Ashgate, pp. 49-99.
- Booth, K. & Wheeler, N., 2007. *Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brauch, H. G., 2011. Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. Em: *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security – Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Berlin: Springer, pp. 61-106.
- Brodie, B., 1973. *War and Politics*. 1ª ed. New York: The Macmillan Company.
- Buzan, B., 1991. *People, States and Fear*. 2ª ed. Essex: Pearson Education Limited.
- Buzan, B. et al., 1990. *The European Security Order Recast – Scenarios for the Post-Cold War Era*. 1ª ed. London: Pinter Publishers.
- Buzan, B., Wæver, O. & Wilde, J. d., 1998. *Security – a new framework for analysis*. 1ª ed. London: Lynne Rienner publishers.
- Clochard, O. & Dupeyron, B., 2007. *The Maritime Borders of Europe: upstream migratory controls*. Em: E. Brunet-Jailly, ed. *Borderlands – Comparing Border Security in North America and Europe*. Ottawa: University of Ottawa Press, pp. 19-40.
- Comissão das Comunidades Europeias, 2001. *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento – COM(2001) 672*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia, 2014. *Para um domínio marítimo global aberto e seguro: elementos para uma estratégia da União Europeia em prol da segurança dos mares (JOIN(2014) 9 final )*, Bruxelas: Comissão Europeia.
- Conselho de Ministros, 2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 67, 5 abril, pp. 1981-1995.

- Conselho Europeu, 1999. *CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE 15 E 16 DE OUTUBRO DE 1999 - CONCLUSÕES DA PRESIDÊNCIA*. [Online] Available at: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm) [Acedido em 05 novembro 2014].
- Conselho Europeu, 2001. *Conclusões da Presidência – Conselho Europeu de Laeken: 14 e 15 de dezembro de 2001 (SN 300/1/01 REV 1)*, Brussels: Conselho Europeu.
- Conselho Europeu, 2003. *Uma Europa Segura Num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Defesa*. Bruxelas: União Europeia.
- Couto, A. C., 1980. Defesa Nacional: alguns problemas conceptuais. *Nação e Defesa*, outubro-dezembro, Volume 16, pp. 11-19.
- Couto, C., 1988. *Elementos de estratégia – apontamentos para um curso*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Europol, 2013. *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment – SOCTA 2013*, Van Deventer: European Police Office.
- Frontex, 2012. *Annual risk analysis 2012*, Warsaw: Frontex.
- Governo de Portugal, 2013. *Estratégia Nacional para o Mar: 2013-2020*, Lisboa: Governo de Portugal.
- Hansen, L., 2006. *Security as Practice – Discourse Analysis and the Bosnian War*. Oxon: Routledge.
- Léonard, S., 2011. *Migration Working Group Seminar – FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices*. Florence, European University Institute.
- Lippmann, W., 1943. *U.S. Foreign Policy*. London: Hamish Hamilton.
- Lupton, D., 1999. *Risk*. 1ª ed. Londres: Routledge.
- Mandel, R., 2008. *Global Threat – target-centered assessment and management*. Westport: Praeger Security International.
- Morgenthau, H. J., 1951. *In defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, H. J., 1952. *Another “Great Debate”: The National Interest of the United States*. *The American Political Science Review*, pp. 961-988.
- Neal, A. W., 2009. Securitization and Risk at the EU Border: the origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, Março, Volume 47, pp. 333-356.
- Neves, J. C. d., 2001. *Princípios de economia política*. 2ª ed. Lisboa: Verbo.
- Nordstrom, C., 2007. *Global Outlaws*. Los Angeles: University of California Press.
- Procuradoria-Geral da República, 2001. Parecer n.º 147/2001. – Forças Armadas – defesa nacional – defesa militar – ameaça externa – terrorismo – missões de interesse público – segurança interna. *Diário da República*, Volume II Série, pp. 3101-3108.
- Smith, R., 2007. *The Utility of Force – the art of war in modern world*. Kindle ed. New York: Alfred A. Knopf.

- Sousa, F. d., 2005. *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Afrontamento.
- Stein, J. G., 2013. Threat Perception in International Relations. Em: L. Huddy, D. O. Sears & J. S. Levy, edits. *The Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford: Oxford University Press, pp. 364-394.
- Ullman, R. H., 1983. Redefining Security. *International Security*, Summer, pp. 129-153.
- United Nations, 2004. *A more secure world: Our shared responsibility*. Washington: United Nations.
- United Nations, 2010. *Report of the International Narcotics Control Board*, New York: United Nations.
- Vaz, N. M., 1993. Acerca do Conceito Estratégico de Defesa Nacional – Dos Anos 60 à Actualidade. *Nação e Defesa*, Issue 67, pp. 48-71.
- Wæver, O., 2004. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen new “schools” in Security Theory and their origins between core and*. Montreal, s.n.
- Waltz, K., 2011. *Teoria das relações internacionais*. 2ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Weldes, J., 1999. *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Williams, P. D., 2008. *Security Studies – an introduction*. 1ª ed. New York: Routledge.
- Wolfers, A., 1952. “National Security” as an ambiguous symbol. *Political Science Quarterly*, dezembro, pp. 481-502.
- Yoe, C., 2012. *Primer On Risk Analysis – decision making under uncertainty*. eBook – PDF ed. New York: CRC Press.

