

# **Para uma Estratégia de Segurança Nacional “Verde”**

**Rafaela Rodrigues de Brito**

## **Abstract**

As questões ambientais e, em particular, as alterações climáticas ocupam actualmente um lugar de destaque na agenda de segurança. Este artigo pretende identificar as linhas de evolução das considerações ambientais, com especial foco nas alterações climáticas, nas Estratégias de Segurança dos países de referência nacional, bem como no quadro da segurança e defesa europeias. A partir desta análise, propõe-se identificar linhas de orientação gerais para a inclusão de tais considerações numa futura Estratégia de Segurança Nacional. Assume-se, assim, o pressuposto de que uma futura Estratégia de Segurança Nacional para Portugal deverá incluir as problemáticas ambientais, não apenas pelas características da ameaça, mas sobretudo para garantir que Portugal acompanha a evolução do conceito de segurança e se posiciona na linha da frente na afirmação da União Europeia como actor de segurança global.

## **Introdução**

Com o final da Guerra Fria e o progressivo alargamento do conceito de segurança as questões ambientais foram sendo crescentemente percebidas como novas, e não tradicionais, questões de segurança. Neste contexto, as alterações climáticas emergiram como factor de exacerbação ambiental, com impactos na segurança internacional que incluem conflitos armados.

Actualmente, as questões ambientais e, sobretudo, as alterações climáticas ocupam um lugar consolidado nas agendas nacionais e internacionais de segurança. A União Europeia assumiu já a importância das alterações climáticas, e a derivada escassez ambiental, na sua política de segurança e defesa, identificado-as claramente como ameaças à segurança internacional. Ao nível dos Estados-membros, Reino Unido, França e Alemanha desenvolveram Estratégias de Segurança Nacional que reconhecem as perturbações ambientais como riscos para a segurança nacional e internacional.

Neste contexto, o presente artigo tem dois objectivos principais que se interligam. Em primeiro lugar, pretende-se perceber a evolução destas questões na agenda de segurança. Em segundo lugar, procura-se avançar algumas linhas de orientação gerais para a inclusão das questões ambientais numa futura Estratégia de Segurança Nacional.

Assim, numa primeira parte analisa-se a evolução donexo ambiente – segurança no pensamento sobre a Segurança. Em seguida, a evolução das considerações ambientais nas Estratégias de Segurança dos países de referência nacional, bem como no quadro da segurança e defesa europeias e da Organização do Tratado Atlântico Norte (NATO), é examinada. O artigo conclui com algumas considerações sobre a inclusão destas questões numa futura Estratégia de Segurança Nacional para Portugal.

É importante referir que apesar do âmbito geral do artigo ser o de analisar mais abrangentemente as questões ambientais, o foco recai inevitavelmente sobre as alterações climáticas que, de entre as questões ambientais, têm alcançado maior relevo como ameaça à paz e à segurança internacional.

Este artigo pretende sublinhar a importância da inclusão das questões ambientais numa futura Estratégia de Segurança Nacional para Portugal. Considera-se que a degradação ambiental e

sobretudo as alterações climáticas constituem um risco que merece ser considerado pelo seu potencial gerador de insegurança. Por outro lado, Portugal deve acompanhar a evolução do conceito de segurança se pretende afirmar-se como parceiro estratégico relevante no âmbito da União Europeia e da NATO.

## **Nexo Ambiente – Segurança**

Nas últimas décadas as questões ambientais ganharam destaque na agenda internacional, com um crescente número de actores a alertar para as suas potenciais consequências de segurança. Este nexo ambiente – segurança não é inteiramente novidade. Durante a década de 80, algumas vozes advogam já a necessidade de uma redefinição do conceito de segurança que incluísse considerações ambientais.<sup>1</sup> Mas foi sobretudo a partir do final da Guerra Fria, que um amplo debate sobre a inclusão de considerações ambientais na agenda de segurança se desenvolveu.

Um dos principais focos do debate concentrou-se na relação entre degradação ambiental e conflito violento. Um dos trabalhos mais influentes nesta área foi o de Thomas Homer-Dixon desenvolvido no início dos anos 90, onde o investigador explorou o potencial da escassez ambiental como causadora de conflito violento (Homer-Dixon, 1991, 1994). Através de estudos de caso seleccionados, a investigação levada a cabo por Homer-Dixon e a sua equipa concluiu que a degradação e diminuição dos recursos ambientais, aliada ao crescimento das populações e a uma distribuição desigual de recursos, poderia gerar situações de conflito violento (Homer-Dixon and Blitt, 1998).<sup>2</sup>

Outro grande foco do debate incidiu sobre a segurança humana. Aqui, a preocupação principal centrou-se no potencial da degradação ambiental para pôr em risco as necessidades básicas, os direitos humanos e os valores das populações e comunidades (Barnett *et al.*, 2010: 4). A premissa central era a de que grande parte da segurança humana está ligada ao acesso das

---

<sup>1</sup> Ver Jessica Tuchman Mathews (1989), Norman Myers (1989) e Richard H. Ullman (1983).

<sup>2</sup> Para outros autores que discutem a relação entre degradação ambiental e conflito ver: Daniel Deudney (2004); Nina Græger (1996); Paul F. Diehl e Nils Petter Gleditsch (2001); Adrian Martin (2005).

populações aos recursos naturais e a vulnerabilidades do meio ambiente (Khagram *et al.*, 2003: 289).<sup>3</sup>

No contexto deste debate, as alterações climáticas têm se afirmado como principal ameaça à segurança, de entre todas as questões ambientais. Este facto deve-se sobretudo à percepção de que as alterações climáticas vêm agravar os problemas ambientais existentes, bem como criar novos problemas e ameaças. Assim, as alterações climáticas têm sido abordadas como potencial questão de segurança nacional, internacional e humana, com efeitos que vão do agravamento da competição por recursos ao desaparecimento de áreas costeiras, dos fluxos migratórios em massa ao conflito violento.<sup>4</sup>

Apesar destes debates ainda hoje não reunirem consenso, na prática tem-se assistido a uma crescente inclusão das questões ambientais na agenda de segurança. A intensificação de fenómenos ambientais extremos nos últimos anos parece ter contribuído grandemente para a afirmação do ambiente, e das alterações climáticas em particular, como questão de segurança. O Furacão Katrina e a devastação por este causada em Nova Orleães, com um elevado número de mortos, activou o alarme a nível internacional. Outras catástrofes ambientais à volta do globo, como as repetidas cheias no Bangladesh, os dramáticos fogos florestais na Austrália em 2009 ou os deslizamentos de terras no Rio de Janeiro em 2010, sensibilizaram a comunidade internacional para os potenciais efeitos de insegurança das alterações climáticas.

Além do mais, a Organização Mundial de Meteorologia, o Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas e um elevado número de reconhecidos cientistas estabelecem uma relação causal entre as alterações climáticas e o aumento da ocorrência e severidade dos fenómenos climáticos extremos.

Estes fenómenos têm merecido grande apreensão por parte da comunidade internacional porque, para além da perda de vidas e infra-estruturas em grande escala, teme-se que estes desastres naturais possam criar refugiados, provocar tensões sociais e até violência. Assim, vários actores estatais e não estatais reconhecem cada vez mais as questões ambientais, e em

---

<sup>3</sup> Para outros autores que discutem a relação entre ambiente e segurança humana ver: Simon Dalby (2009), Edward A. Page e Michael Redclift (2002)

<sup>4</sup> Para autores que discutem a relação entre alterações climáticas e segurança ver: Idean Salehyan (2008); Jon Barnett e Neil Adger (2005); Oli Brown *et al.* (2007); Ragnhild Nordås e Nils Petter Gleditsch (2007); John Podesta e Peter Ogden (2007).

especial as alterações climáticas, como parte integrante das agendas de segurança nacional e internacional.

No seio da Organização das Nações Unidas, onexo ambiente – segurança é amplamente reconhecido. A degradação ambiental é vista como ameaça à segurança internacional, com potencial para motivar conflitos violentos e gerar insegurança para as populações (UN High-level Panel on Threats, 2004). As alterações climáticas ocupam um lugar de prioridade devido aos calculados profundos impactos na paz e segurança mundial. Apesar de alguma controvérsia, em Abril de 2007 realizou-se a primeira reunião do Conselho de Segurança sobre os impactos de segurança das alterações climáticas (United Nations Department of Public Information, 2007). Esta reunião teve um peso significativo visto que o Conselho de Segurança é o órgão com responsabilidades sobre a paz e a segurança mundial.

Em Junho de 2009, a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou Resolução A/RES/63/281 sobre as Alterações Climáticas e as suas Possíveis Implicações de Segurança. Apesar de não ser vinculativa, esta resolução não deixa de ser significativa. Uma vez que foi aprovada por unanimidade, representa o reconhecimento da comunidade internacional em relação à conexão explícita entre as alterações climáticas e a paz e segurança internacionais (Pacific Small Island Developing States, 2009: 1).

Abordar as ameaças ambientais e climáticas como ameaças à segurança implica alterar a forma como pensamos a segurança. De facto, a emergência do ambiente como questão de segurança insere-se num esforço mais abrangente de ampliação e aprofundamento dos Estudos sobre Segurança. Por um lado, a agenda de segurança deixou de ser exclusivamente militar e, por outro lado, o Estado deixou de ser o único referente da segurança. Assim, a segurança deixou de referir-se apenas à defesa do território e da soberania do Estado e passou a referir-se também à prosperidade e à manutenção dos padrões de vida dos seus cidadãos.

Esta nova forma de pensar a segurança, implica uma reformulação das estratégias delineadas para alcançar e preservar a segurança. Por esta razão, alguns países começaram já a adaptar as suas Estratégias de Segurança Nacional a esta nova lógica da segurança.

## **O Ambiente nas Estratégias de Segurança**

Com o final da Guerra Fria a ameaça da confrontação entre os dois blocos de poder foi substituída por uma teia complexa e imprevisível das relações. O panorama internacional é hoje caracterizado por múltiplos riscos e ameaças. Perante os actuais desafios, Robert Kennedy defende que o mundo de hoje exige tanto em termos de pensamento estratégico como o passado o exigiu (2010: 10).

A Estratégia de Segurança Nacional afigura-se assim como instrumento imprescindível na definição dos objectivos gerais e na orientação do uso dos instrumentos de poder do Estado, de forma a responder com eficácia aos desafios de segurança do mundo actual de forma duradoura. Harry Yarger define Estratégia de Segurança Nacional como “a arte e a ciência de desenvolver, aplicar e coordenar os instrumentos de poder nacional (diplomáticos, económicos, militares e informacionais) para alcançar objectivos que contribuam para a segurança nacional” (2006: 11).<sup>5</sup> Esta é desenvolvida em conformidade com a orientação política do Estado e tem como objectivo criar efeitos que protejam ou promovam os interesses nacionais em relação a outros Estados, actores ou circunstâncias (Yarger, 2006: 1).

Esta visão holística da estratégia adequa-se a um mundo em constante mudança com ameaças dinâmicas e reflecte a forma como a compreensão da segurança se transformou. Assim, a Estratégia de Segurança Nacional não pode hoje ser puramente militar. Esta tem de estabelecer orientações para o uso e coordenação de todos os instrumentos de poder de que os Estados dispõem.

Nesta concepção holística da Estratégia, as considerações ambientais são elemento essencial, uma vez que as consequências de perturbações no ambiente natural podem comprometer os restantes objectivos estratégicos. A compreensão deste potencial contraproducente levou a que alguns Estados introduzissem o factor ambiental nas suas Estratégias de Segurança Nacional. Este artigo concentra-se naqueles de maior referência para Portugal.

---

<sup>5</sup> Tradução livre da autora: “The art and science of developing, applying, and coordinating the instruments of national power (diplomatic, economic, military, and informational) to achieve objectives that contribute to national security.”

A Estratégia de Segurança Nacional da Alemanha, elaborada em 2006, identifica a escassez de recursos, os desastres naturais e a destruição ambiental como potenciais geradores de instabilidade. Segundo a Estratégia Alemã, num mundo crescentemente interdependente, as consequências destas questões ambientais podem afectar a segurança de toda a comunidade internacional. Assim, a Estratégia prevê que a degradação das condições de vida de certas populações, agravada pelos riscos ambientais identificados, contribua para alimentar o terrorismo internacional e fluxos migratórios descontrolados (German Federal Ministry of Defence, 2006: 17). A ligação migrações - segurança é assim reforçada, já que o acréscimo de deslocados, causado por uma nova categoria de refugiados – os refugiados ambientais – coloca pressão acrescida nas sociedades Europeias e na capacidade de integração da própria União (German Federal Ministry of Defence, 2006: 20).

De uma forma geral, o documento estabelece a cooperação ambiental como objectivo. Para lidar eficazmente com as migrações, o documento prevê uma gama de instrumentos que possa abordar as razões que levam à migração e fortalecer os Estados e sociedades afectadas, de forma a garantir a segurança, o respeito pelos direitos humanos e oportunidades de desenvolvimento para as populações (German Federal Ministry of Defence, 2006: 20). O conceito global de "Gestão Civil de Crises, Resolução de Conflitos e Construção da Paz, é reformulado, para abranger domínios para além dos campos clássicos da política externa, de segurança e defesa. Entre outros, encontra-se o domínio ambiental (German Federal Ministry of Defence, 2006: 23). O documento prevê também a reestruturação da administração da defesa com o Departamento Federal da Administração da Defesa a ficar responsável por assuntos de protecção ambiental nas operações no exterior (German Federal Ministry of Defence, 2006: 107)

Mais recentemente, em 2008, o Grupo Parlamentar CDU/CSU da Chanceler Angela Merkel apresentou a sua visão para uma nova Estratégia de Segurança Nacional. No documento é dado mais relevo às alterações climáticas como ameaça de segurança que já faz sentir os seus efeitos e que poderá gerar situações de conflito (CDU/CSU Parliamentary Group, 2008: 6). As principais linhas de actuação definidas pelo documento são a redução de emissões, medidas de apoio à adaptação nos países mais frágeis, desenvolvimento de instrumentos financeiros eficazes para gerir os custos da adaptação e coordenação dos serviços de

emergência ao nível da UE para lidar com desastres ambientais (CDU/CSU Parliamentary Group, 2008: 6-7).

Também a Estratégia de Segurança Nacional do Reino Unido, publicada em 2008, aborda questões de segurança de carácter não-tradicional que são consideradas como afectando claramente a Nação, os seus cidadãos, e a sua forma de vida (Government of the United Kingdom, 2008: 3-4). Neste contexto, o documento identifica as alterações climáticas como factor que pode levar à insegurança, instabilidade ou conflito. Segundo o documento,

As alterações climáticas são potencialmente o maior desafio à estabilidade e segurança globais e, conseqüentemente, à segurança nacional. Combater as suas causas, mitigar os seus riscos e preparar para lidar com as suas conseqüências, é essencial para a nossa segurança futura [...]” (Government of the United Kingdom, 2008: 18) <sup>6</sup>

As alterações climáticas são também identificadas como elemento amplificador de outros desafios globais, tais como a competição por recursos naturais, pressões demográficas, insegurança alimentar e stress hídrico.

Para combater as alterações climáticas, o Governo do Reino Unido reconhece a necessidade de uma resposta integrada a nível internacional para abordar tanto as suas causas como os seus efeitos. O documento prevê alterações aos planos de desenvolvimento e da gestão de recursos para atenuar o stress hídrico e a insegurança alimentar. Prevê também uma transformação nas políticas energéticas para reduzir as emissões de carbono e atender à demanda crescente de energia de forma sustentável. O documento prevê ainda um acréscimo do orçamento para investigação científica sobre o clima (Government of the United Kingdom, 2008: 50-51).

Em 2009, o governo do Reino Unido publicou uma actualização da Estratégia de Segurança Nacional, onde as alterações climáticas são também abordadas. O documento identifica dois planos distintos – embora interligados – onde as alterações climáticas produzem insegurança: ao nível internacional, como multiplicador de ameaças, e ao nível doméstico, com impactos directos no Reino Unido (Government of the United Kingdom, 2009: 51). No que concerne ao

---

<sup>6</sup> Tradução livre da autora: “Climate change is potentially the greatest challenge to global stability and security, and therefore to national security. Tackling its causes, mitigating its risks and preparing for and dealing with its consequences are critical to our future security [...]”



nível internacional, a principal preocupação é o potencial das mudanças climáticas para exacerbar fragilidades e tensões já existentes, e consequentemente despoletar fluxos migratórios em larga escala e novas disputas geopolíticas. Relativamente ao nível doméstico, os impactos de segurança nacional calculados referem-se a um aumento dos episódios de emergência civil devido a fenómenos climáticos extremos (Government of the United Kingdom, 2009: 52).

Nesta actualização da Estratégia Nacional, o governo do Reino Unido defende que o potencial impacto das alterações climáticas em muitas das actuais e futuras preocupações de segurança do Reino Unido, acentua a necessidade de perseguir objectivos mais ambiciosos nas negociações internacionais do clima (Government of the United Kingdom, 2009: 52). Assim, o documento enuncia as grandes linhas de acção do governo no que refere à mitigação desta ameaça: empenho nas negociações internacionais; transição para uma economia de baixo carbono; reforço do apoio aos países em desenvolvimento para fortalecer a sua capacidade de adaptação; preparação para os impactos domésticos de longo prazo através do programa transversal de adaptação; e aumento do financiamento para investigação (Government of the United Kingdom, 2009: 53-54)

Também a Estratégia de Segurança Nacional da França, publicada em Junho de 2008, não negligência as questões ambientais. As alterações climáticas merecem destaque e são retratadas como um novo risco que exige acção a uma escala global (Government of the French Republic, 2008: 25). Segundo a Estratégia francesa, fenómenos extremos, agravados pelas alterações climáticas, podem causar rupturas sociais generalizadas, elevando a escala de risco a que a comunidade francesa está sujeita (Government of the French Republic, 2008: 53). O documento prevê que, se não prevenidos atempadamente, os efeitos de longo prazo do aquecimento do planeta podem contribuir directamente para o conflito (Government of the French Republic, 2008: 55). A degradação ambiental, é identificada como preocupação nas zonas estratégicas para a França, como é o caso do Norte de África, onde a escassez de água poderá ter consequências de segurança (Government of the French Republic, 2008: 46).

Face à conectividade dos riscos identificados, o documento advoga a necessidade de uma resposta abrangente, que combine políticas económicas, sociais, ambientais e de segurança (Government of the French Republic, 2008: 55). O documento prevê a criação de um

organismo multilateral para a prevenção e acção concertada no combate aos efeitos do aquecimento global (Government of the French Republic, 2008: 113) e a criação de um centro regional de alerta de tsunamis como parte dos esforços de prevenção dos riscos representados pela mudança climática (Government of the French Republic, 2008: 220). Relativamente à questão das pressões migratórias aumentadas pelas consequências das alterações climáticas, o documento prevê um contributo para a melhoria das condições de vida nos territórios afectados a fim de travar as tendências migratórias (Government of the French Republic, 2008: 43).

A evolução das considerações ambientais nas Estratégias de Segurança Nacionais dos Estados referidos, foi acompanhada por evolução semelhante na Estratégia Europeia de Segurança. O documento de 2003, *Uma Europa Segura num Mundo Melhor*, identifica o aquecimento global como elemento preocupante, com potencial para agravar a escassez de recursos. Assim, a Estratégia afirma que a “[c]ompetição por recursos naturais – principalmente água – que será agravada pelo aquecimento global nas próximas décadas, é susceptível de criar maiores perturbações e movimentos migratórios em várias regiões (União Europeia, 2003: 3).<sup>7</sup> Consequentemente, o documento prevê a necessidade de uma resposta multilateral para fazer face a este problema.

Em 2008, o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, intitulado *Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*, adiciona as alterações climáticas às principais ameaças de segurança que a União Europeia enfrenta. De acordo com o relatório,

[d]esastres naturais, degradação ambiental e competição por recursos agravam situações de conflito, especialmente em situações de pobreza e crescimento populacional, com consequências humanitárias, de saúde, políticas e de segurança, incluindo maiores fluxos migratórios. As alterações climáticas podem também originar disputas por rotas marítimas, zonas marítimas e recursos anteriormente inacessíveis. (União Europeia, 2008: 5)

O relatório identifica o multilateralismo efectivo como ferramenta essencial para responder a um ambiente estratégico em contínua mudança. Neste contexto, identifica as alterações

---

<sup>7</sup> Tradução livre da autora: “Competition for natural resources - notably water - which will be aggravated by global warming over the next decades, is likely to create further turbulence and migratory movements in various regions.”

climáticas como prioridade nas negociações multilaterais internacionais, com o objectivo de alcançar um acordo internacional ambicioso (União Europeia, 2008: 12).

Também a NATO, organização primordial da defesa europeia, encontra-se em processo de actualização do seu Conceito Estratégico onde se prevê um reforço das considerações ambientais. O actual Conceito Estratégico, adoptado em 1999, reconhece já a necessidade de ter em conta factores ambientais, como parte de uma abordagem abrangente da segurança (Conselho Atlântico Norte, 1999).

No entanto, a ligação entre ambiente e segurança foi sendo crescentemente reconhecida pela NATO, pelo que a segurança ambiental ganhou prioridade nas relações com os países parceiros e do Diálogo do Mediterrâneo, sobretudo a partir de 2008 quando foi decidido que o Programa Ciência para a Paz e Segurança abordasse estas questões.

O desenvolvimento de um novo Conceito Estratégico, a ser aprovado no final de 2010, decorre da consciência de que o actual conceito está desactualizado relativamente às mudanças ocorridas no ambiente internacional. Assim, a organização defende que

o novo Conceito Estratégico [...] tem de ter em conta não só a forma como evoluíram os desafios de segurança, tais como a nova ênfase na proliferação, os Estados falhados, a pirataria, as fontes energéticas, o terrorismo e as *alterações climáticas*, mas também a forma como a NATO se tem transformado e adaptado na última década para melhor enfrentar estes desafios. (NATO, 2010, ênfase da autora) <sup>8</sup>

Perante esta declaração, é possível antever que, à semelhança do que tem vindo a acontecer a diversos níveis, o foco irá concentra-se nas alterações climáticas como principal ameaça ambiental.

Portugal, que assume a NATO como eixo estruturante do seu sistema de segurança e defesa e que ambiciona ter uma posição activa no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa,

---

<sup>8</sup> Tadução livre da autora: “[...] the new Strategic Concept, which must be elaborated and approved by all 28 current Allies, has to take account not only of the way in which security challenges have evolved, such as the new emphasis on proliferation, failed states, piracy, energy supplies, terrorism and climate change, but also of how NATO has adapted and transformed in the last decade to be able to better tackle these challenges.”

deve acompanhar a evolução do pensamento estratégico destas organizações a fim de garantir uma posição relevante nas estruturas de segurança internacional.

## **Desafios e Oportunidades para Portugal**

Os problemas ambientais, e em especial as alterações climáticas, representam também um desafio para a segurança de Portugal. A intensificação dos fenómenos ambientais extremos tem se feito sentir um pouco por toda a Europa com graves inundações a alternar com vagas de calor. Em Portugal, estas vagas de calor têm contribuído grandemente para a frequência e dimensão dos fogos florestais, cujos efeitos destruidores se têm feito sentir anualmente. Recentemente, as trágicas inundações e deslizamentos de terra que ocorreram na Madeira, numa dimensão nunca antes vista, fizeram despertar a preocupação com os possíveis efeitos das alterações climáticas no país.

Além dos impactos directos das alterações climáticas no território português, existe também o potencial para que estas perturbações no equilíbrio dos ecossistemas tenham impacto na capacidade de Portugal para alcançar os seus objectivos estratégicos. Esta realidade não é de todo alheia aos decisores nacionais. De facto, é reconhecida a emergência de um novo quadro de segurança internacional, marcado por um novo tipo de ameaças e riscos, entre os quais figuram os riscos ambientais (Ministério da Defesa Nacional de Portugal, 2010).

Neste novo quadro, são reconhecidas duas alterações fundamentais ao conceito de segurança. A primeira, é que a segurança deixa de ser exclusivamente a segurança dos Estados para ser também a segurança das pessoas. Isto corresponde a um quadro de segurança humana. A segunda alteração, refere-se à necessidade de basear a resposta aos riscos e ameaças do novo enquadramento estratégico através da cooperação internacional. Isto corresponde a um quadro de Segurança Cooperativa (Ministério da Defesa Nacional de Portugal, 2010).

Esta consciência deve materializa-se numa Estratégia de Segurança Nacional que defina os objectivos gerais da Nação, tendo em conta o novo contexto internacional e as alterações no conceito de segurança, e informe o uso de todos os instrumentos de poder do Estado de forma a alcançar esses mesmos objectivos.

O actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2003), exactamente por visar a defesa e não a segurança, está voltado apenas para o instrumento militar. Luís Barroso defende que a análise do ambiente internacional efectuada no Conceito Estratégico “reflecte [...] o seu cariz eminentemente militar, ficando de fora uma análise mais aprofundada com mais interesse para outros instrumentos” (2008). Com base nesta consideração, o autor argumenta que existe uma incongruência de princípio no documento. Segundo o autor,

no texto do CEDN [Conceito Estratégico de Defesa Nacional] é permanente a percepção de que uma ameaça ao território é improvável embora mantenhamos os valores permanentes como objectivos da DN [Defesa Nacional] ligados à independência e à integridade do território contra qualquer ameaça ou agressão externas. (Barroso, 2008)

Esta visão contida no Conceito Estratégico de Defesa Nacional não reflecte a nova visão da segurança que o próprio Ministério da Defesa afirma adoptar. Perante a complexidade do mundo actual, a concretização dos objectivos nacionais requer uma estratégia holística, não só na consideração das ameaças, mas também na definição e coordenação dos instrumentos de poder.

As questões ambientais e as alterações climáticas, como elementos integrantes do novo conceito de segurança não podem ficar de fora das considerações estratégicas nacionais. A inclusão destes elementos numa Estratégia de Segurança Nacional para Portugal deverá seguir duas linhas principais: por um lado delinear a abordagem das implicações de segurança da degradação ambiental e das alterações climáticas e, por outro, definir estratégias de redução dos impactos ambientais e, no caso específico das alterações climáticas, das emissões causadoras do aquecimento global.

Relativamente à primeira grande linha de orientação, Portugal deve preparar-se para lidar com novos focos de instabilidade e conflito. Portugal, como membro da União Europeia e da Aliança Atlântica, poderá ser chamado a intervir com mais frequência em missões internacionais e operações de paz.

De forma mais preventiva, Portugal deve também desenvolver esquemas para auxiliar os países em desenvolvimento a desenvolverem estratégias de adaptação e fortalecer os seus mecanismos de prevenção de catástrofes. Neste ponto, os Países Africanos de Língua Oficial

Portuguesa e também Timor-Leste devem ser prioritários, não só pela proximidade cultural e linguística, mas também pelos conhecidos problemas de escassez ambiental que afectam estes países. Portugal deve também trabalhar com estes países relativamente às políticas migratórias, uma vez que, em caso de acrescidos fluxos migratórios destes países, Portugal será o destino natural.

Outro ponto fulcral é a gestão de crises. A recente catástrofe na Madeira mostrou o poder destrutivo dos eventos climáticos extremos, mas também a importância da preparação e dos meios para fazer face aos mesmos. Assim, Portugal tem de estar preparado para uma maior recorrência destes fenómenos e, conseqüentemente, para intervir no seu território nacional mas também para prestar assistência humanitária em terreno estrangeiro.

Portugal deve também investir na investigação uma vez que quanto maior for o conhecimento dos riscos, maior será a capacidade de preparação. A este respeito, Loureiro dos Santos defende que na actualidade o conhecimento é um factor decisivo do potencial estratégico nacional e, conseqüentemente, “o seu aprofundamento e desenvolvimento devem ser considerados como primeiras prioridades em termos de segurança nacional” (2005). Assim, o autor defende que

[u]m país que reste marginal a este tipo de actividades científicas e tecnológicas [...] [a]rrisca-se a ter uma capacidade muito limitada de agir na esfera internacional, portanto terá dificuldades em garantir a sua segurança nacional, e dependerá de outros que se distanciaram nestas matérias.” (Loureiro dos Santos, 2005)

A segunda linha de inclusão das considerações ambientais numa futura Estratégia de Segurança Nacional para Portugal deve ter um cariz preventivo. As medidas de limitação dos impactos ambientais, nomeadamente as medidas de redução das emissões de gases com efeitos de estufa, fazem parte de uma política de segurança. Ao limitar a degradação e as alterações ambientais, estas medidas limitam também os impactos de segurança das mesmas.

Assim, a Estratégia deve prever políticas de sustentabilidade ambiciosas. Neste ponto, a política energética afigura-se de extrema importância, sendo necessária uma estratégia integrada destinada a garantir a segurança do abastecimento energético, atender às

necessidades crescentes de energia de forma sustentável e combater as causas da mudança climática, através de uma redução das emissões globais de carbono.

Todos os elementos identificados devem fazer parte de uma estratégia holística que promova a sinergia e simetria de todos os objectivos, conceitos e recursos de forma a aumentar a probabilidade de sucesso da política nacional (Yarger, 2006: 1). Isto implica, como já foi referido, que uma Estratégia de Segurança Nacional para Portugal não pode cingir-se aos elementos de natureza militar, mas deve também abranger outros como o político, económico, informacional, tecnológico, entre outros. No entanto, tal não significa que o elemento militar perde importância na segurança nacional. Este continua a ter um papel preponderante em várias dimensões da segurança nacional.

Em caso de novos focos de instabilidade e conflito gerados pelas alterações ambientais serão os militares que terão de intervir em primeiro lugar. Os militares têm também um papel primordial na ajuda humanitária, como ficou aliás bem patente no auxílio às populações afectadas pela catástrofe na Madeira, onde os militares portugueses tiveram uma função indispensável no resgate de vítimas, apoio às populações e auxílio na recuperação de infra-estruturas básicas.

A instituição militar tem também uma grande responsabilidade ao nível da protecção ambiental visto contribuir significativamente para a poluição em geral, e para as emissões de carbono em particular. Esta responsabilidade é reconhecida pelo Ministério da Defesa Nacional de Portugal que tem em vigor uma política ambiental que estabelece responsabilidades e competências de protecção ambiental nas Forças Armadas. Estas incluem a incorporação de considerações ambientais nos projectos de desenvolvimento de equipamentos e no processo de aquisição dos mesmos, prevenir a poluição, minimizando o uso de substâncias prejudiciais e a produção de resíduos, e efectuar uma poupança energética e de recursos (Ministério da Defesa Nacional de Portugal, 2001).

A política ambiental do Ministério da Defesa Nacional reconhece também a necessidade de minimizar os impactos ambientais decorrentes das operações militares, pelo que prevê, através de um planeamento adequado, satisfazer os requisitos das missões das Forças

Armadas “sem afectar significativamente os recursos naturais e culturais do local ou região onde operam” (Ministério da Defesa Nacional de Portugal, 2001: 1).

Não obstante o mérito inegável desta política, esta tem de ser actualizada de forma a abordar de forma mais directa as alterações climáticas, cuja urgência precede os outros desafios ambientais. O Ministério da Defesa Nacional do Reino Unido elaborou já em 2008 uma estratégia para as alterações climáticas que contém uma estratégia para assegurar a capacidade de uma defesa resistente às variações do clima e planos de redução do contributo da organização militar britânica para as alterações climáticas (Ministry of Defence of the United Kingdom, 2008).

Assim a Estratégia de Segurança Nacional a ser adoptada em Portugal deverá informar os níveis inferiores da estratégia de forma a operacionalizar as linhas estratégicas gerais. Consequentemente, uma Estratégia de Defesa Nacional ou uma Estratégia Militar Nacional deve abordar os aspectos ambientais e climáticos que caem sob a competência da instituição militar.

## **Conclusão**

Com o alargamento do conceito de segurança, as questões ambientais foram sendo crescentemente percebidas como novas questões de segurança. Neste contexto, as alterações climáticas emergiram como um factor de exacerbação ambiental, com potenciais impactos na segurança internacional. Actualmente, as questões ambientais e, sobretudo, as alterações climáticas ocupam um lugar consolidado na agenda de segurança.

O presente artigo procurou compreender a evolução das questões ambientais no pensamento sobre Segurança e evidenciar a forma como Estados e organizações passaram a equacionar o factor ambiental na definição das suas estratégias e conceitos de segurança. Neste sentido, foram analisadas as Estratégias de Segurança Nacional da Alemanha, Reino Unido e França, países de referência nacional, a Estratégia Europeia de Segurança e o Conceito Estratégico da NATO, estruturantes das políticas de segurança e defesa de Portugal.



Procurou-se também demonstrar a importância que tem para Portugal definir uma Estratégia de Segurança Nacional que aborde estas questões, de forma a poder afirmar-se como parceiro estratégico relevante na resposta a este novo tipo de ameaças à segurança. Sobretudo numa fase em que a União Europeia se está a afirmar como actor de segurança global, e Portugal pretende assumir um papel activo no contexto da Política Comum de Segurança e Defesa, Portugal tem de assumir um pensamento estratégico concordante com o dos parceiros europeus.

O artigo pretendeu também avançar com um contributo simbólico, ao apresentar duas linhas gerais de orientação para a inclusão das questões ambientais numa futura Estratégia de Segurança Nacional. Assim, defendeu-se que este documento deve simultaneamente abordar as consequências de segurança das transformações ambientais e definir estratégias de redução dos impactos ambientais para atenuar a ameaça.

Segundo Harry Yarger, a “Estratégia prevê um plano coerente para colmatar o fosso entre a realidade de hoje e um futuro desejado”<sup>9</sup> (Yarger, 2006: 6). A luta contra a degradação ambiental e as alterações climáticas é de facto uma luta pela sobrevivência e bem-estar futuro do planeta e das gerações vindouras. Neste sentido, é desse plano coerente que a humanidade necessita e é responsabilidade de Portugal contribuir para o futuro sustentável do planeta.

## Referências

- Barnett, Jon; Adger, Neil (2005), "Security and Climate Change: Towards an Improved Understanding". *Human Security and Climate Change: An International Workshop*. Holmen Fjord Hotel, Asker, 20–21 June.
- Barnett, Jon *et al.* (2010), "Global Environmental Change and Human Security: An Introduction", in Matthew, Richard A. *et al.* (eds.), *Global Environmental Change and Human Security*. Cambridge: The MIT Press.
- Barroso, Luís Fernando Machado (2008), "Análise Conceptual do Conceito Estratégico de Defesa Nacional" *Revista Militar*, 2475, <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=274> [03 May 2010].

---

<sup>9</sup> Tradução livre da autora: “Strategy provides a coherent blueprint to bridge the gap between the realities of today and a desired future.”

- Brown, Oli *et al.* (2007), "Climate change as the 'new' security threat: implications for Africa", *International Affairs*, 83(6), 1141–1154.
- CDU/CSU Parliamentary Group (2008), *A Security Strategy for Germany*. Berlin: CDU/CSU Parliamentary Group.
- Conselho Atlântico Norte (1999), *The Alliance's Strategic Concept* Washington D.C.: NATO.
- Conselho de Ministros (2003), "Conceito Estratégico de Defesa Nacional". *Resolução do Conselho de Ministros n.o 6/2003*. Diário da República - I Série-B, no. 16, 20 de Janeiro.
- Dalby, Simon (2009), *Security and Environmental Change*. Cambridge: Polity Press.
- Deudney, Daniel (2004), "The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security", in Dabelko, Ken Conca and Geoffrey D. (ed.) *Green Planet Blues: Environmental Politics from Stockholm to Johannesburg*. Boulder: Westview Press, 303-313.
- Diehl, Paul F.; Gleditsch, Nils Petter (eds.) (2001), *Environmental Conflict*. Boulder: Westview Press.
- German Federal Ministry of Defence (2006), *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. Berlin: Federal Ministry of Defence.
- Government of the French Republic (2008), *The French White Paper on Defence and National Security*. Paris: Odile Jacob.
- Government of the United Kingdom (2008), *The National Security Strategy of the United Kingdom - Security in an interdependent world*. Norwich: The Stationery Office.
- (2009), *The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009 - Security for the Next Generation*. Norwich: The Stationery Office.
- Græger, Nina (1996), "Environmental Security?" *Journal of Peace Research*, 33(1), 109-116.
- Homer-Dixon, Thomas (1991), "On The Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", *International Security*, 16(2), 76-116.
- (1994), "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases", *International Security*, 19(1), 5-14.
- Homer-Dixon, Thomas; Blitt, Jessica (1998), *Ecoviolence - Links among Environment, Population, and Security*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Kennedy, Robert (2010), "The Elements of Strategic Thinking: A Practical Guide", in Marcella, Gabriel (ed.) *Teaching Strategy: Challenge and Response*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 9-46.
- Khagram, Sanjeev *et al.* (2003), "From the Environment and Human Security to Sustainable Security and Development", *Journal of Human Development*, 4(2), 289-313.
- Loureiro dos Santos, José Alberto (2005), "Estratégia e Segurança Nacional na Era da Informação", *Revista Militar*, 2445.
- Martin, Adrian (2005), "Environmental Conflict Between Refugee and Host Communities", *Journal of Peace Research*, 42(3), 329–346.
- Mathews, Jessica Tuchman (1989), "Redefining Security", *Foreign Affairs*, 68(2), 162-177.
- Ministério da Defesa Nacional de Portugal (2001), "Política Ambiental da Defesa Nacional". *Despacho N.º 77 /MDN/2001*. Lisboa.
- (2010). "Segurança e Defesa" <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/seg/> [11 May 2010].
- Ministry of Defence of the United Kingdom (2008), *Climate Change Strategy*. London: Safety, Sustainable Development and Continuity Division.
- Myers, Norman (1989), "Environment and Security", *Foreign Policy*, 74, 23-41.
- NATO (2010). "NATO's New Strategic Concept" <http://www.nato.int/strategic-concept/what-is-strategic-concept.html> [03 May 2009].

- Nordås, Ragnhild; Gleditsch, Nils Petter (2007), "Climate change and conflict", *Political Geography*, 26, 627-638.
- Pacific Small Island Developing States (2009), *Views on the Possible Security Implications of Climate Change to be included in the report of the Secretary-General to the 64th Session of the United Nations General Assembly*. New York. [http://www.un.org/esa/dsd/resources/res\\_pdfs/ga-64/cc-inputs/PSIDS\\_CCIS.pdf](http://www.un.org/esa/dsd/resources/res_pdfs/ga-64/cc-inputs/PSIDS_CCIS.pdf) [6 April 2010].
- Page, Edward A.; Redclift, Michael (eds.) (2002), *Human Security And The Environment: International Comparisons*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Podesta, John; Ogden, Peter (2007), "The Security Implications of Climate Change", *The Washington Quarterly*, 31(1), 115–138.
- Salehyan, Idean (2008), "From Climate Change to Conflict? Not Consensus Yet", *Journal of Peace Research*, 45(3), 315-326.
- Ullman, Richard H. (1983), "Redefining Security", *International Security*, 8(1), 129-153.
- UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations Department of Public Information.
- União Europeia (2003), *A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy*. Bruxelas.
- (2008), *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*. Bruxelas.
- United Nations Department of Public Information (2007), "Security Council Holds First-Ever Debate on Impact of Climate Change on Peace, Security, Hearing Over 50 Speakers", April 17. <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>.
- Yarger, Harry R. (2006), *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/> [21 April 2010].