

# Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional

Pedro Ponte e Sousa

## 1. Introdução

As ameaças à segurança têm-se multiplicado e parecem ter cada vez mais força em tempos recentes. As instituições que fazem parte da generalidade dos Estados e nas quais os cidadãos depositam a sua confiança para que assegurem a sua segurança e defesa parecem pouco preparadas para atender às novas ameaças e riscos. Com o final da Guerra Fria, ao mesmo tempo que novos atores e novas ameaças passam a fazer parte das agendas de segurança, parece cada vez mais evidente que a barreira entre o interno e o internacional se vai esbatendo, nomeadamente no que se refere às políticas e ameaças à segurança. Se, e em particular, para o caso português, a eventualidade de uma guerra – e sobretudo de uma que coloque seriamente em causa a integridade territorial de Portugal – parece cada vez menos expectável, há um leque de novos elementos – ou elementos que surgem agora de forma diferente – que contribuem para um sentimento de insegurança e receio quanto a fenómenos globais. Não existe apenas a possibilidade de guerra ou conflito armado como ameaça à segurança no país, mas muitas outras fontes de (in) segurança, que, sobretudo, já não são dependentes, levadas a cabo ou controladas pelos Estados-nação. Portanto, a segurança de um Estado (e dos seus cidadãos) depende, hoje, de muito mais do que é decidido pelos Estados num determinado sistema internacional, e, em consequência, é cada vez mais evidente e disseminada a percepção de que existem uma série de outras fontes de insegurança que, sendo novas ou renovadas, obrigam todos os atores da cena nacional e internacional a repensar a segurança e a defesa. Assim, têm proliferado uma panóplia de novos temas nas tradicionais estratégias de segurança e defesa, como as armas de destruição maciça, a ameaça terrorista, o crime organizado, as ameaças ambientais e de saúde pública, entre outros.

Autores como Kaldor e Rangelov (2014) têm procurado salientar e enfatizar as respostas políticas adotadas ou disponíveis aos decisores para lidarem com estas ameaças, como tais atores as compreendem e encontram soluções que lidem com estes riscos. Ou seja, apesar de já existir literatura significativa sobre os principais problemas, a nível conceptual e teórico, devidos à segurança global e novas ameaças e riscos, e apesar de existir produção científica sobre determinados aspetos, não é comum analisar estes diferentes elementos de forma agregada, procurando compreender as políticas mais gerais sobre as várias fontes de insegurança. Booth (2014) é um dos autores que apresenta uma

súmula e reflexão relevante acerca das ameaças globais no mundo contemporâneo, donde salientamos, para este trabalho, a categorização das principais ameaças, a explanação da cada vez menor destrição entre “soldiers and civilians, between legitimate force and terrorism, between the inside and outside of states, and between politics and criminality” (Booth, 2014, p. 21), ou seja, da crescente indiferenciação entre o local e o global bem como da dificuldade em categorizar e aplicar os conceitos tradicionalmente utilizados a novas realidades. Igualmente, e apesar da globalização e de novos atores não-estatais ganharem peso na cena global, o papel dos Estados continua a ser central na definição do funcionamento da sociedade internacional, estruturando e orientando-a, pelo que o estudo das políticas e posições governamentais continua a ser de enorme relevância para compreender o principal ator das relações internacionais (Booth, 2014). Devemos ainda notar o trabalho de Coker (2004), tanto quanto à categorização das ameaças como aos elementos que deverão constar nas novas estratégias de segurança e defesa dos Estados.

Estas tendências não são indiferentes ao Estado português. O conjunto de alianças e parcerias internacionais em que se insere, nomeadamente, a União Europeia, NATO, e, CPLP, são instâncias de relevância significativa tanto quanto ao tipo de ameaças e riscos que se colocam a Portugal como às respostas em cooperação entre estas entidades, nas áreas de segurança e defesa. No que concerne especificamente ao caso português, um dos instrumentos mais relevantes para compreender a orientação de segurança e defesa do Estado português é o estudo dos *Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional* (CEDN). Estes documentos, de cariz mais estável e duradouro do que as orientações gerais de cada um dos governos que detêm o poder executivo, procuram definir, em determinado momento, aquelas que são as prioridades do Estado português em questões de segurança e defesa. Assim, por um lado, estes conceitos estratégicos estão profundamente interligados tanto à política externa como à da defesa nacional de Portugal, como, por outro, representam aquilo que os principais atores nesta área, moderados e coordenados pelo governo, entendem que seja o interesse nacional, definindo-o em continuação para a generalidade da sociedade portuguesa. Interessa-nos, em particular, como são reconhecidos, incorporados e dissecados nesta estratégia de segurança e defesa de Portugal, em cada um destes documentos – e, portanto, pelos atores que participaram na sua elaboração –, as ameaças e riscos que, num ambiente de segurança eminentemente global, condicionam e afetam o Estado português e o podem destabilizar e constituir uma ameaça para os seus interesses e objetivos e para a sua população.

Assim, podemos definir como as nossas questões de investigação: como é que são percebidos e tratados nos *Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional* e nos programas de governo os riscos e ameaças globais que se colocam a Portugal? quais são as ameaças e riscos à segurança de Portugal identificados pelos decisores em segurança e defesa? E ainda, como sub-questão: existem alterações ao longo do tempo quanto à identificação pelos decisores das ameaças e riscos globais?

Deste modo, temos como objetivos deste trabalho procurar compreender como é que estes atores e, em particular, os que à data de cada um dos conceitos estratégicos representavam oficialmente o Estado português, entenderam as ameaças e riscos globais

que se apresentavam a Portugal e que tipo de respostas – ainda que relativamente gerais e pouco consistentes, como é habitual e expectável neste tipo de documentos orientadores – procuraram apontar. Ou seja, procuraremos refletir eminentemente a percepção dos decisores em segurança e defesa quanto aos riscos e ameaças à realização da estratégia de defesa nacional. Ademais, tentaremos identificar continuidades e ruturas ao longo do tempo nessas ameaças e riscos, e compreender elementos que orientem essa continuidade ou alterações – nomeadamente, a sua enorme expansão no pós-Guerra Fria; e, de uma forma mais genérica, avaliar a pertinência de um estudo integrado dos diferentes riscos e ameaças à segurança de um Estado, numa perspetiva comparada e de longo prazo. Faremos, portanto, um estudo comparativo dos *Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional* (CEDN) de 1994, 2003 e 2013, procurando descrever e explorar as orientações em matéria de segurança e defesa quanto a ameaças e riscos de segurança global ao longo deste período, e, em particular, procurando denotar – e, sempre que possível, esclarecer as eventuais motivações – continuidades e ruturas nessas orientações, e a sua eventual adequação, em termos muito gerais. Por outras palavras, procuraremos avaliar a emergência (ou desvanecimento) de novos riscos ou ameaças ao longo deste período, bem como procurar aferir se outros elementos que possam afetar de forma significativa a segurança de Portugal deveriam igualmente ser dissecados nestes documentos estratégicos. Concentramo-nos portanto, no período democrático, e excluimos da análise mais detalhada o primeiro CEDN deste período, de 1985, sendo que o nosso foco, muito centrado no período contemporâneo, decorre tanto de um menor interesse desse programa para o objeto de estudo, como ainda para um ambiente internacional que ainda não é o que idealmente pretendíamos estudar (pós-Guerra Fria). Note-se que, todavia, tal não invalida que lhe façamos um brevíssimo apontamento. Esta análise será ainda enformada pela revisão teórico-conceptual partindo de alguns autores já referidos acima, tocando temas como segurança global, tipos de ameaças à segurança, entre outros. Propor-se-ão como hipóteses provisórias o crescente foco nestes documentos ao longo do tempo em ameaças e riscos de natureza e ambiente global, bem como que esses documentos, de uma forma geral, estejam numa fase de mudança de paradigma, de apenas focados na independência e integridade nacional a uma ênfase colocada agora sobretudo na gestão, resposta ou neutralização dessas ameaças e riscos globais.

Relativamente à estrutura deste trabalho, a linha de argumentação repartir-se-á por duas secções: i) revisão de literatura teórico-conceptual sobre o tema, dando ainda atenção a alguma produção portuguesa sobre o tema; ii) o estudo dos diferentes CEDN – de 1985, 1994, 2003 e 2013 –, embora os últimos três emergjam neste texto de forma mais extensa e problematizada, tendo muito particularmente em conta as continuidades e ruturas nessas orientações, e sua eventual adequação, em termos muito gerais, mas, essencialmente, quais são as características gerais sobre a percepção e tratamento das ameaças e riscos globais que estejam dispostos nos documentos analisados que podem ser elencadas e problematizadas. Seguir-se-ão ainda umas breves notas finais que entendemos poder retirar deste trabalho de investigação.

## 2. Enquadramento Conceptual

Começaremos por abordar nesta secção os conceitos de segurança e defesa pela centralidade que estes apresentam no nosso trabalho. A definição de segurança esteve durante muito tempo, à semelhança da restante orientação e produção científica das relações internacionais, centrada no Estado e na sua sobrevivência. Assim, e, mais uma vez, de forma idêntica aos demais propósitos dessa área científica, deu preferência aos fenómenos das *high-politics*, como a guerra interestatal, o controlo de armas e, em particular, de armas químicas e biológicas, e a preponderância das alianças com outros Estados para a segurança desse mesmo Estado. Em consequência, era possível encontrar um interesse nacional a ser defendido, ou, pelo menos, um ideal de segurança nacional, em que o Estado era capaz de garantir a defesa deste tipo de agressões externas (Tomé, 2010). Neste contexto, a segurança poderia ser entendida como “a relative freedom from war, coupled with a relatively high expectation that defeat will not be a consequence of any war that should occur” (Bellamy, *apud* Collins, 2010, p. 3). Assim, estava inerentemente associada a uma dimensão militar que conseguisse defender o Estado e os seus elementos dessas ameaças. Ou seja, para a defesa do Estado relativamente aos demais, seria necessário acumular elementos de poder, e, sobretudo, poderio ou força militar para garantir um maior grau de segurança (Williams, 2008). Em suma, a defesa referir-se-ia à “resistência e protecção contra a ameaça” (Fernandes e Borges, 2005, p. 71), sendo que “tudo o que diz respeito à normal processualidade da vida na Pólis, seja a segurança alimentar, sejam os níveis mais baixos ou intermédios de segurança policial, não cabem, à partida, dentro do racional político-estratégico” (*Idem*, p. 77).

Todavia, esta visão dos temas referentes à segurança e defesa de um Estado tem vindo a alterar-se significativamente, sobretudo no mundo pós-Guerra Fria. Num contexto em que os conflitos interestatais diminuem mas, em alternativa, há uma proliferação de outras fontes de insegurança como os conflitos intraestatais, o terrorismo, a propagação de armas de destruição maciça, a criminalidade organizada e transnacional, as alterações climáticas, entre muitos outros, o Estado continua a ter que desenvolver políticas de segurança embora, muito provavelmente, com outras características. Em particular, há a notar a existência de “Estados fracos ou falhados” que não conseguem, involuntária ou deliberadamente, garantir a segurança das suas populações. É neste contexto que se produz uma alteração significativa do conceito de segurança, mais voltada para os direitos do indivíduo e as condições do ambiente como elementos que, se cumpridos, garantem a “segurança humana” (Tomé, 2010). Ou seja, “If people, be they government ministers or private individuals, perceive an issue to threaten their lives in some way and respond politically to this, then that issue should be deemed to be a security issue” (Hough, *apud* Collins, 2010, p. 3). Assim, elementos que anteriormente eram ignorados pelas políticas de segurança e defesa passam agora a ser considerados centrais, como temas ligados ao desenvolvimento e desigualdades a nível mundial, saúde, ambiente e alterações climáticas, migrações, energia, entre outros. Ou seja, é assumido o objetivo de que as populações estejam libertas da violência que cada um destes elementos pode causar, em termos dos constrangimentos e limitações à sua liberdade (Collins, 2010; Kaldor e Rangelov, 2014).

Cada vez mais, cada um destes temas pode ter no seu cerne inúmeras fontes de problemas, que tendem a ser percebidas, de forma crescente, como riscos ou ameaças à segurança tanto a nível nacional como global (Tomé, 2010).

Há ainda, portanto, que distinguir entre os conceitos de “ameaça” e “risco”. Fernandes e Borges (2005, p. 73) definem ameaça como sendo “sempre um acto ofensivo, uma antecâmara da agressão, portanto uma realidade estratégica sem ser ainda guerra, que não desaparece quando a agressão é efectivada”. Ou seja, exige um adversário e um ou mais elementos ameaçados por essa possibilidade de agressão, sendo ainda identificável por esse(s) elemento(s) ameaçado(s), uma vez que é “produto duma capacidade por uma intenção” (Idem). Em contrapartida, o risco, não sendo propriamente um facto novo na vida internacional, acabou por ter um maior protagonismo, segundo o mesmo autor com a crescente complexidade e instabilidade das relações internacionais, sendo mais difícil compreender os diferentes elementos desse cenário global. Assim, “o risco é, num certo sentido, uma acção não directamente intencional e eventualmente em carácter intrinsecamente hostil (contrariamente aos termos que caracteriza a ameaça na estratégia) (...)” (Fernandes e Borges, 2005, p. 75). Ou seja, falamos de possíveis eventos ou dinâmicas futuras que, sendo ou não perpetradas por determinados atores, não pretendem de forma directa e intencional uma agressão a outro ator. Em suma, o que distingue umas das outras é a existência (ou falta) de um carácter intencional e de agressão deliberada de um ato perpetrado por um ator interno ou externo em relação a outro.

A esmagadora maioria das ameaças e riscos à segurança e defesa no mundo contemporâneo é marcada por uma urgência significativa na sua resolução, que é salientada por um conjunto muito alargado de atores, estando normalmente entre eles o próprio Estado. A urgência e gravidade desses assuntos, a par da mais reduzida probabilidade de ocorrência de conflitos interestatais, leva a um fenómeno de “securitização” destes assuntos, ou seja, as instituições tradicionalmente responsáveis pela segurança e defesa do Estado procuram assumir estes temas e assuntos como sendo de sua responsabilidade. Esta securitização tem que ver com o reconhecimento ou a construção do discurso sobre essa ameaça, declarando “(...) a particular issue, dynamic or actor to be an ‘existential threat’ to a particular referent object. If accepted as such by a relevant audience, this enables the suspension of normal politics and the use of emergency measures in responding to that perceived crisis. Security, in this sense, is a site of negotiation between speakers and audiences, albeit one conditioned significantly by the extent to which the speaker enjoys a position of authority within a particular group” (McDonald, 2008, p. 69).

Ou seja, recorrer a uma linguagem que faça reconhecer aquele tema como sendo uma ameaça à segurança nacional e dos indivíduos teria o efeito de legitimar o uso de um leque muito alargado de meios e instrumentos para suprimir ou atenuar essa ameaça. Ainda assim, essa proposta de categorização de determinado tema como uma ameaça ou como um assunto de segurança do Estado exigiria que a audiência aceitasse essa mesma narrativa, que, como já foi detalhado por vários autores, decorre de uma série de condições, como “the form of the speech act; the position of the securitizing actor; and the conditions historically associated with that threat” (Idem).

Por fim, e regressando aos conceitos de segurança e defesa, e em particular para o caso português, Fernandes e Borges (2005) salientam a forte dimensão político-militar e estatal atribuída aos referidos conceitos, mas sobretudo a profunda distinção, ainda presente, entre a área normal de intervenção das Forças Armadas, na atividade de defesa e segurança externa, e, portanto, no enfrentamento com um inimigo externo, da área normal de intervenção das forças de segurança na segurança interna, aparecendo essencialmente como uma atividade de cariz policial. Isto, por um lado, limita a intervenção das Forças Armadas no âmbito interno a situações excecionais, como o Estado de Sítio ou o Estado de Emergência, e, por outro, significa que, apesar de alguns esforços para interligar os conceitos de segurança e defesa, no caso português estes têm sido particularmente difíceis, sobretudo no que toca à operacionalização.

### **3. As Ameaças e Riscos à Segurança de Portugal: Novos Elementos no pós-Guerra Fria? Análise dos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional (CEDN)**

Nesta secção procederemos ao estudo comparativo dos *Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional* (CEDN), uma vez que, em nosso entender, encontram-se entre os documentos mais relevantes para compreendermos as ameaças e riscos globais à segurança e defesa de Portugal. Tendo em conta o carácter periódico com que têm sido atualizados – o primeiro foi aprovado em 1985, e os seguintes em 1994, 2003 e 2013 –, atendendo tanto ao ambiente internacional como às circunstâncias internas, e que estes documentos são, basicamente, um conjunto de grandes opções orientadoras da estratégia global do Estado português para a consecução dos objetivos de segurança e defesa nacional, entendemos que nos podem dar um retrato fidedigno dessas principais ameaças e riscos globais como percebidos pelos principais decisores em segurança e defesa, bem como das eventuais respostas (e tipologia dessas respostas) a nível interno ou internacional para fazer face a tais vulnerabilidades. Em suma, e relativamente à estrutura e ao conteúdo normalmente apresentados nestes documentos, podemos apontar os seguintes elementos: estabelecem-se os objetivos permanentes, as linhas gerais de ação essenciais e os princípios gerais de ação para a consecução dos objetivos da defesa nacional; seguindo-se uma reafirmação das orientações gerais em termos de política externa; e, numa fase posterior, as políticas a adotar tanto a nível interno de forma mais geral, como as orientações mais concretas para a política militar (interna e externa). Outros elementos foram sendo adicionados ao longo do tempo – ou seja, constam nos documentos mais recentes –, como um esclarecimento do enquadramento internacional – e, ao mesmo tempo, dos motivos que implicam a necessidade de revisão do CEDN –, os espaços estratégicos de interesse nacional, ou as ameaças e riscos mais relevantes. Neste contexto, o último CEDN, aprovado em 2013, pela radical alteração da estrutura apresentada, pela muito maior extensão do documento, e ainda pela significativa introdução de muitos temas anteriormente não contemplados nesta estratégia, merecer-nos-á uma menção especial.

No CEDN aprovado em 1985, é notória a inexistência de uma visão formada àquela data sobre eventuais ameaças e riscos globais com um cariz específico. O documento

propõe essencialmente que se desenvolvam as componentes de defesa nacional (militar), o mesmo se aplicando até aos elementos de cariz económico, social e cultural. Ou seja, diríamos que na essência do documento está o aumento dos fatores de poder do Estado português. Este desenvolvimento das capacidades próprias tem como principal propósito a diminuição da dependência externa – nomeadamente, ao nível económico – e a manutenção da independência e autonomia, de uma forma mais geral. As ameaças são percebidas como sendo apenas possíveis pela agressão de um outro Estado – ou bloco militar –, que, portanto, colocaria em causa a integridade territorial. Neste sentido, a resposta é unicamente de cariz militar: cooperação internacional – e inserção em organizações e espaços supranacionais –, bem como as capacidades para uma defesa autónoma eficaz, que permita a “sobrevivência e dissuasão das ameaças à integridade nacional” (CEDN, 1985, p. 379). Em suma, é necessário o fortalecimento do Estado (e do País) ao nível interno para aumentar os seus elementos de força face a uma ameaça externa, necessariamente protagonizada por um outro Estado ou conjunto de Estados.

O CEDN será revisto durante o princípio da década de 90, entrando em vigor um novo texto em 1994. A motivação apresentada para a necessidade deste novo documento decorre de um enquadramento internacional estruturalmente diferente, com o fim da confrontação Leste-Oeste decorrente da desintegração do bloco Leste e da própria União Soviética. O fim do Pacto de Varsóvia, a reunificação da Alemanha e a sua entrada na UE e NATO, o estabelecimento de acordos de controlo de armamento e o aumento da transparência e confiança entre Estados são elementos apontados como claramente positivos na cena internacional do pós-Guerra Fria. Todavia, surgem pela primeira vez neste documento uma série de ameaças e riscos entendidos como novos, e que “não constituindo uma ameaça militar, são qualitativamente diversificados e geograficamente disseminados” (CEDN, 1994, p. 551). Essa instabilidade é causada, nomeadamente: pelas assimetrias de desenvolvimento Norte-Sul; pela existência de regimes não democráticos; pelas tensões sociais e movimentos migratórios descontrolados; pelos radicalismos étnicos, religiosos e ideológicos, (novos) litígios territoriais e nacionalismos; terrorismo internacional; rutura de aprovisionamentos de recursos vitais; atentados ecológicos; sendo apontado, como de especial importância e merecendo atenção renovada, o narcotráfico, e a arma nuclear – bem como outras armas de destruição maciça e sua previsível proliferação. São ainda apontadas as regiões do Norte de África, África Subsaariana e Médio Oriente como de especial instabilidade. Note-se que, por um lado, não existe qualquer distinção entre ameaças e riscos e, por outro, não se avançam propostas significativas para resposta ou mitigação destas mesmas vulnerabilidades. Em particular, devemos atender, como ponto significativo, à proposta de contemplar nas grandes opções de ordenamento do território e ambiente a perspetiva da defesa nacional, procurando uma “maior eficiência da protecção civil do território quanto a possíveis agressões ambientais” (CEDN, 1994, p. 552). Diríamos, de uma forma geral, que se mantém a perspetiva de ameaças perpetradas essencialmente por outros Estados, pondo em causa a integridade territorial, e uma resposta militar a essas agressões. Relativamente a outras ameaças e riscos, destaca-se que a resposta permanece bastante limi-

tada, de âmbito estritamente nacional, sectorial – ou seja, não há uma apropriação destes novos temas pelas instituições de segurança e defesa –, com o propósito de reduzir a vulnerabilidade: manter reservas de meios próprios e desenvolver as capacidades nacionais. Portanto, nota-se a dificuldade em identificar e propor respostas concretas, a somar-se à dificuldade em identificar ameaças e riscos no contexto da sua relevância para a segurança de Portugal e dos seus cidadãos. Ou seja, tanto na identificação dessas ameaças e riscos, como pela escassa e destruturada tentativa de resposta e minimização das mesmas, se poderia ficar com a ideia de que a esmagadora maioria destas ameaças e riscos não tem grande relação com a segurança e defesa de Portugal. Em suma, diríamos que o desígnio que está por detrás deste documento seria desenvolver os elementos de defesa para proteger – essencialmente, de uma ameaça por outro Estado, mas não só –, procurando-se ainda reduzir as ameaças e riscos, embora estes sejam pouco concretizados.

Segue-se uma nova revisão do CEDN que entrará em vigor em 2003. Mais uma vez, a alteração no meio internacional é apontada como a grande motivação para a atualização do documento, o que é visível pela grande atenção prestada ao terrorismo transnacional como à proliferação de armas de destruição maciça, tidas como as grandes ameaças que se colocam a Portugal e aos seus aliados. As ameaças e riscos são apontadas como imprevisíveis, multifacetadas e transnacionais, e, ao nível da conceptualização e sua compreensão, é visível um número de avanços em relação ao documento anterior: o Estado português reconhece que diminuíram as ameaças militares tradicionais, à integridade territorial; afirma-se que a fronteira entre ameaças e riscos é difusa; aponta-se uma inter-relação entre segurança interna e externa e enfatiza-se uma resposta comum dos Estados a essas ameaças e riscos; e aponta ainda a diminuição da fronteira entre segurança e defesa. Em nosso entender, as ameaças e riscos parecem melhor identificados e com maior relação à segurança e defesa de Portugal do que anteriormente, ou com os seus aliados. A resposta apontada aos principais riscos é essencialmente militar e cooperativa – nomeadamente, o documento reconhece o papel das Forças Armadas Portuguesas na prevenção e combate ao terrorismo. Devem ainda destacar-se a acessibilidade de armas de destruição maciça e meios convencionais a organizações não-estatais como novos riscos no sistema internacional, ou «a dificuldade em prever a concretização das chamadas “novas ameaças”, apesar das certezas sobre a sua gravidade letal e a consciência da nossa vulnerabilidade perante as mesmas» (CEDN, 2003, p. 282). Por fim, entendemos que relativamente às medidas apresentadas, sobre o terrorismo e as armas de destruição maciça, tendo sido apontadas como principais ameaças à segurança de Portugal, vêem-se mencionadas medidas que parecem significativas e razoavelmente exequíveis, ao nível da segurança interna e externa, ao contrário do que acontece com outros temas secundários – como as ecoameaças, o sistema nacional de gestão de crises ou o planeamento civil de emergência, que não recebem medidas concretas. Note-se ainda a resposta ao crime organizado internacional, em que há uma nítida junção das organizações e operações dos âmbitos de segurança e defesa, identificadas pela participação das Forças Armadas no combate a esta criminalidade. Portanto, diríamos que existe alguma dificuldade em encontrar respostas a



ameaças e riscos noutras áreas que não o terrorismo e as armas de destruição maciça, por um lado, e o crime organizado internacional, que afeta mais diretamente o território português nesse momento, por outro.

Por fim, referimo-nos ao último CEDN ainda em vigor, aprovado em 2013. Em primeiro lugar, este documento merece-nos uma atenção especial no que concerne à estrutura apresentada, radicalmente diferente das anteriores: é muito mais extenso e detalhado do que os demais, nomeadamente no que concerne ao contexto nacional e internacional, aos objetivos e prioridades do Estado em matéria de defesa nacional, e aos tipos de resposta a apresentar, incluindo-se uma série de áreas tradicionalmente muito distantes destes documentos. Em nossa opinião, a motivação para a alteração deste documento é menos evidente do que nos CEDN anteriores, sobretudo no que concerne à eventual alteração do ambiente internacional. As principais alterações prendem-se com as fragilidades económico-financeiras na Europa e com a relativa perda de importância deste continente na cena internacional. Todavia, um dos aspetos mais salientados no documento refere-se ao pedido de ajuda financeira internacional por Portugal e a sua fragilidade financeira e económica como uma das principais vulnerabilidades nacionais. As ameaças e riscos estão, neste caso, bem identificadas, há uma mais clara identificação dos mais relevantes para Portugal, e pela primeira vez há uma distinção mais clara entre ameaças e riscos, embora essa distinção não seja explicada – ou seja, pela primeira vez estes termos não são usados intermutavelmente. A resposta a estas é mais detalhada e concreta do que em documentos anteriores, propondo-se essencialmente a cooperação internacional, a participação das Forças Armadas no combate a ameaças e agressões transnacionais, e uma visão integrada entre segurança interna e segurança externa. Igualmente, pela primeira vez se parece assumir de forma clara a tentativa de securitização de algumas áreas, como as pandemias, as catástrofes naturais/provocadas ou calamidades ou a pirataria, propondo-se respostas concretas e relevantes. Em suma, as ameaças e riscos aparecem detalhadamente apresentados, com significativa relação a Portugal ou a interesses de Portugal em diferentes regiões; resposta civil-militar e cooperativa é tida como preferencial; procura significativa por respostas, ou, pelo menos, objetivos a cumprir, sobre ameaças e riscos em várias áreas.

Cabe-nos ainda tecer alguns apontamentos finais: em primeiro lugar, deve notar-se que, no caso dos últimos dois CEDN, há novos conceitos estratégicos da NATO aprovados recentemente (1999; 2010), e assume-se claramente que estes documentos “impli-caram novas exigências em termos da contribuição portuguesa para a garantia da segurança internacional” (CEDN, 2013, p. 1981), ou seja, a sua revisão foi relevante para que se procedesse igualmente à revisão do CEDN de Portugal<sup>1</sup>. Em segundo lugar, note-se que apenas no CEDN de 2013 há uma clara distinção entre os conceitos de ameaça e risco, embora esta permaneça largamente implícita. Em terceiro e último lugar, deve

---

1 Note-se que o mesmo também ocorreu com o CEDN de 1993 – o conceito estratégico da NATO é aprovado em novembro de 1991 –, mas não é assumido de forma tão clara e directa nesse CEDN que a alteração do conceito estratégico da NATO foi um dos motivos para a revisão do CEDN de Portugal.

notar-se que, a existir um processo de securitização<sup>2</sup>, ele apenas ocorre para o terrorismo e armas de destruição maciça em 2003, e apenas se expande para outras áreas em 2013 – pandemias, as catástrofes naturais/provocadas ou calamidades ou a pirataria –, embora, em nosso entender, nos pareça ser apenas uma tentativa de securitização “parcial”, pela limitada existência de medidas extraordinárias ou pelo não reconhecimento de uma ameaça urgente e existencial à segurança do Estado português.

#### 4. Notas Finais

Com a análise dos CEDN do período pós-Guerra Fria, devidamente enquadrada a nível teórico e conceptual, entendemos ter cumprido os objetivos a que nos propusemos: identificamos os principais riscos e ameaças globais compreendidos pelos decisores; compreendemos como estes riscos e ameaças são analisados, descritos e tratados; e, por fim, identificámos alguns motivos (internos e internacionais) que levaram a alterações na identificação dessas vulnerabilidades. Adicionalmente, a ligação entre alterações nos conceitos estratégicos da NATO e imediatamente posterior revisão do CEDN de Portugal parece-nos ser um elemento significativo que merece mais adequado estudo e análise. Igualmente, parece existir alguma dificuldade em destringir os conceitos de “ameaça” e “risco”. Por fim, parece-nos que não houve lugar, pela análise documental que levámos a cabo, processos de securitização de certos assuntos ou temas, ou que, pelo menos, sejam enquadrados de forma adequada nestes documentos ou procurem atingir a opinião pública de forma significativa, de modo a poderem ser caracterizados como tal.

A relevância desta investigação prendeu-se, pensamos, com a eventual abordagem pouco comum assente numa proposta mais comparativa e num foco mais concreto na caracterização das ameaças e dos riscos à segurança e defesa nacionais como identificados pelos principais atores nessa área, mas, sobretudo e de forma mais geral, com o aparente reduzido estudo destas temáticas na academia em Portugal, sobretudo por investigadores que não pertençam a instituições de cariz militar. Da pesquisa que levámos a cabo por literatura sobre o tema, não conseguimos detetar que a investigação sobre o tema proliferasse, em particular no que se refere às novas ameaças globais que se apresentam (ou poderão apresentar a prazo) ao Estado português e aos seus cidadãos. Assim, parece-nos que a relevância também concerne ao carácter relativamente recente deste foco em ameaças e riscos globais, que, embora provavelmente já não necessite de um trabalho teórico-conceptual muito profundo, poderá ainda carecer de uma análise mais empírica, sobretudo no que concerne às respostas (ou tentativas de resposta) do Estado, a principal unidade de estudo nas Relações Internacionais, a este recente e inovadora vulnerabilidade à segurança do Estado e dos seus cidadãos.

---

2 Aqui referimo-nos mais precisamente àquilo que ficou conhecido como *securitizing move*, onde “a state-representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it” (Wæver, *apud* McDonald, 2008, p. 69), incluindo a aplicação de medidas urgentes e específicas, requerendo ainda que a audiência desse discurso de securitização o aceite e reconheça como tal.

## Referências

- Booth, K., 2014. Global Security. Em M. Kaldor e I. Rangelov, eds., *The Handbook of Global Security Policy*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Coker, C., 2003. *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*. Nova Iorque: Routledge.
- Collins, A., 2010. Introduction. Em Alan Collins, ed., *Contemporary Security Studies*, 2.<sup>a</sup> Edição. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*, 2013. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, *Diário da República*, n.º 67, 1.<sup>a</sup> série, 5 de abril. Disponível em <https://dre.pt/pdf1s-dip/2013/04/06700/0198101995.pdf> [consultado a 2015-11-13].
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*, 2003. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, *Diário da República*, n.º 16, 1.<sup>a</sup> série-B, 20 de janeiro. Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1s/2003/01/016B00/02790287.pdf> [consultado a 2015-11-13].
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*, 1994. Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/1994, *Diário da República*, n.º 29, 1.<sup>a</sup> série-B, 4 de fevereiro. Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1s/1994/02/029B00/05500552.pdf> [consultado a 2015-11-13].
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*, 1985. Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/1985, *Diário da República*, n.º 42, 1.<sup>a</sup> série, 20 de fevereiro. Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1s/1985/02/04200/03770380.pdf> [consultado a 2015-11-13].
- Fernandes, A. e Borges, J., 2005. Enquadramento Conceptual. Em José Manuel Freire Nogueira, coord., *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos/Instituto da Defesa Nacional.
- Kaldor, M. e Rangelov, I., 2014. *The Handbook of Global Security Policy*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- McDonald, M., 2008. Constructivism. Em P. Williams, ed., *Security Studies: an Introduction*. Londres: Routledge.
- Tomé, L., 2010. Security and security complex: operational concepts. *JANUS.NET e-journal of International Relations* [online], 1(1). Disponível em [www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo\\_en/en\\_vol1\\_n1/en\\_vol1\\_n1\\_art3.html](http://www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo_en/en_vol1_n1/en_vol1_n1_art3.html) [consultado a 2015-11-13].
- Williams, P., 2008. *Security Studies: an Introduction*. Londres: Routledge.