

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



**TIG**

**A ESTRATÉGIA GLOBAL PARA A POLÍTICA EXTERNA E DE  
SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA E AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DOS  
SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.**

**GT 3**

**CMG M Ramalho da Silva  
COR CAV Silva Ferreira  
COR ENGEL Correia de Barros**



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

**A Estratégia Global para a política externa e de segurança da  
União Europeia e as alterações climáticas**

**GT 3**

**CMG M Ramalho da Silva**

**COR CAV Silva Ferreira**

**COR ENGEL Correia de Barros**

Trabalho de Investigação de Grupo do CPOG 2016/17

Pedrouços 2017



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

**A Estratégia Global para a política externa e de segurança da  
União Europeia e as alterações climáticas**

**GT 3**

**CMG M Ramalho da Silva**

**COR CAV Silva Ferreira**

**COR ENGEL Correia de Barros**

Trabalho de Investigação de Grupo do CPOG 2016/17

Pedrouços 2017



### **Declaração de compromisso Anti-plágio**

Declara-se por nossa honra que o documento intitulado «A Estratégia Global para a política externa e de segurança da União Europeia e as alterações climáticas» corresponde ao resultado da investigação por nós desenvolvida enquanto auditores do CPOG 2016/17 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

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

Pedrouços, 7 de março de 2017

CMG M Ramalho da Silva  
COR CAV Silva Ferreira  
COR ENGEL Correia de Barros



## Agradecimentos

A elaboração deste Trabalho de Investigação de Grupo foi possível devido ao precioso apoio, espírito de colaboração e interesse, demonstrado por diversas entidades contactadas, que se disponibilizaram em partilhar informação e pontos de vista, que se traduziram em contributos de grande valia para o trabalho levado a cabo. Por isso, é da mais elementar justiça apresentar, aqui, o nosso agradecimento, pelo profissionalismo, abertura e experiência partilhada, a:

- Dr. Vitorino Oliveira, da Direção-Geral de Política Externa/MNE.

- CFR Palmeiro Ribeiro, da Direção de Serviços de Relações Externas/Direção-Geral de Política de Defesa Nacional/MDN;

O agradecimento terá de ser, necessariamente, extensível aos docentes da Área de Ensino de Estratégia do IUM, cuja disponibilidade para aconselhamento e orientação da investigação foi sentida desde a fase exploratória. Assim, agradecemos os contributos e toda a cooperação a:

- COR PILAV Rui Freitas, AEE/IUM;

- TCOR ENGAER Susana Abelho, AEE/IUM.



## Índice

Introdução.....	1
1. Revisão da literatura e metodologia.....	6
1.1. As alterações climáticas e a segurança .....	6
1.2. A <i>European Union Global Strategy</i> .....	7
1.3. Conceitos estruturantes .....	8
1.4. Metodologia.....	8
2. Clima e segurança.....	9
2.1. Causas das alterações climáticas.....	9
2.2. Impactos das alterações climáticas .....	9
2.3. Tipologia dos impactos das alterações climáticas .....	10
2.3.1. Competição pelos recursos .....	11
2.3.2. Insegurança social e migração .....	11
2.3.3. Eventos climáticos extremos e desastres .....	11
2.3.4. Segurança alimentar .....	12
2.3.5. Acesso à água doce.....	13
2.3.6. Subida dos oceanos e degradação de infraestruturas costeiras.....	13
2.3.7. Efeitos colaterais das políticas climáticas .....	14
2.4. O clima como multiplicador de ameaças .....	14
2.5. Síntese conclusiva.....	15
3. A União Europeia e as implicações de segurança das alterações climáticas.....	16
3.1. Consciencialização e primeiras formulações de resposta.....	16
3.2. Resposta pluri-instrumental sob a égide do Serviço Europeu de Ação Externa.....	18
3.3. Síntese conclusiva.....	21
4. Operacionalização da <i>European Union Global Strategy</i> – lacunas e propostas.....	22
4.1. As lacunas .....	22
4.2. Propostas resultantes da investigação .....	24
4.3. Síntese conclusiva.....	25
Conclusões.....	26
Bibliografia.....	30



## Índice de Apêndices

Apêndice A —	Estrutura-guia da investigação .....	A-1
Apêndice B —	Corpo de conceitos .....	B-1
Apêndice C —	Fases do percurso metodológico .....	C-1
Apêndice D —	Guião de entrevista.....	D-1
Apêndice E —	Detalhe dos diferentes tipos de riscos compostos resultantes de AC... ..	E-1
Apêndice F —	Caso de estudo: conflitos no Sahel entre pastores e agricultores .....	F-1
Apêndice G —	Caso de estudo: a guerra civil no Darfur, Sudão .....	G-1
Apêndice H —	Caso de estudo: o papel das alterações climáticas na Síria .....	H-1
Apêndice I —	Caso de estudo: as disputas pela água na bacia do Nilo.....	I-1
Apêndice J —	Caso de estudo: a corrida ao Ártico .....	J-1

## Índice de Figuras

Figura 1 –	Nível de preocupação de como as AC ameaçam a segurança .....	2
Figura 2 –	Esquemática da EUGS.....	8
Figura 3 –	Esquema dos impactos das AC .....	10
Figura 4 –	<i>Ranking</i> dos 20 países mais fragilizados.....	12
Figura 5 –	Pressões e dinâmicas da segurança alimentar: exemplo da crise de 2007-09....	13
Figura 6 –	As AC como principal multiplicador de riscos .....	15
Figura 7 –	Origem das importações da UE e vulnerabilidade às AC .....	17
Figura 8 –	Inserção da Célula de Fusão nos mecanismos de Gestão de Crises da UE .....	20
Figura 9 –	Conflito no Mali – pressões e fatores de risco .....	F-1
Figura 10 –	Conflito no Darfur, Sudão – pressões e fatores de risco, causas e efeitos .....	G-1
Figura 11 –	Conflito da Síria – pressões, fatores de risco, causas e efeitos .....	H-1
Figura 12 –	Conflito no Egipto – pressões e fatores de risco .....	I-1
Figura 13 –	Futuras rotas marítimas do Ártico.....	J-1

## Índice de Tabelas

Tabela 1 –	Objetivos da investigação .....	4
Tabela 2 –	Questões da investigação e proposições de estudo.....	4



## **Resumo**

O nexó entre alterações climáticas e segurança, esta última entendida num sentido lato, é hoje, cada vez mais, reconhecido pelas principais organizações internacionais e por um elevado número de Estados.

Esta ligação decorre da natureza multiplicadora de ameaças e riscos que caracteriza as alterações climáticas, traduzida em impactos tão diversos como a competição por recursos, as migrações, os eventos climáticos extremos, a segurança alimentar e o acesso à água doce, bem como a subida dos oceanos e a degradação de infraestruturas costeiras.

A União Europeia tem vindo a revelar, desde 2008, uma notória ambição política, de prevenir a ocorrência destes impactos e responder às situações de alarme social, crise ou conflito, que os mesmos possam fazer surgir, desígnios reiterados em 2016, na sua Estratégia Global para a política externa e de segurança, que importa agora implementar.

Tendo em vista este desiderato, tipificaram-se e caracterizaram-se os impactos causados pelas alterações climáticas, e examinaram-se as medidas tomadas pela União até à data. Consolidada esta base, analisaram-se as propostas académicas recolhidas sobre o tema e conjugaram-se as mesmas com os resultados das entrevistas realizadas, tendo sido possível, desta forma, apresentar alguns contributos para a operacionalização dos objetivos da Estratégia Global.

## **Palavras-chave**

Alterações climáticas, Ameaças e Riscos, Estratégia Global da União Europeia, Segurança



***Abstract***

*The relationship between climate change and security, the latter in its broad sense, is widely recognized by main the international organizations and a large number of States.*

*Such linkage derives from the threat multiplier nature that characterizes climate changes, because of the diversity of impacts it generates, such as competition for natural resources, migrations, extreme climatic events, food security, water security, sea level rise and coastal degradation.*

*The European Union has been showing, since 2008, a remarkable political ambition to prevent the occurrence of these impacts, as well as to respond to the situations of social alarm, crisis or conflict which they may generate. Such aspirations were emphasized in 2016, in the European Union Global Strategy for the Foreign and Security Policy, which implementation is now required.*

*Having this goal in mind, the climate change impacts were categorised and described, and then the measures taken by the European Union up to this day were examined. Upon this base, the researched academic contributions on this issue were analysed and merged with information obtained from interviews, thus making it possible to produce some contributions to the operationalization of the Global Strategy objectives.*

***Keywords***

*Climate change, Threats and Risks, European Union Global Strategy, Security*



### Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AC – Alterações climáticas

ASP – *American Security Project*

C2ES – *Center for Climate and Energy Solutions*

CCIS – *Climate Change and International Security*

COP21 – Conferência das Nações Unidas Sobre as Mudanças Climáticas de 2015

EEA – *European Environment Agency*

EEAS – *European External Action Service*

EU – *European Union*

EUGS – *EU Global Strategy*

EUISS – *European Union Institute for Strategic Studies*

G7 – Grupo das sete economias mais avançadas do mundo

IDN – Instituto da Defesa Nacional

IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares

IISS – *International Institute for Strategic Studies*

IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*

IUM – Instituto Universitário Militar

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

OE – Objetivos Específicos

OG – Objetivo Geral

ONU – Organização das Nações Unidas

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

QC – Questão Central

QD – Questão Derivada

TIG – Trabalho de Investigação de Grupo

UE – União Europeia

UNEP – *United Nations Environment Programme*

UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*

WMO – *World Meteorological Organization*



## Introdução

### Enquadramento e justificação do tema

As temáticas das alterações climáticas (AC) e da segurança da União Europeia (UE) cruzam-se e interpenetram-se, uma vez que as mudanças estruturais ocorridas ao nível do clima constituem, atualmente, um elemento fundamental nas relações internacionais e tem associada uma dimensão de segurança (IDN, 2014, p. 6), porquanto poderão contribuir para a agudização das relações<sup>1</sup> estabelecidas entre diferentes comunidades.

Por outro lado, os potenciais desafios de segurança ligados às AC, têm associadas consequências, geralmente apontadas como tendo grandes dimensões e geradoras de enorme atenção. Enquanto vozes mais sensacionalistas apontam para guerras em torno da água, Estados em caos a colapsarem ou a migração forçada de centenas de milhões de pessoas, não deve ser descartada, no mínimo, a adoção de uma postura racional voltada para a mitigação inteligente de efeitos e para os esforços de adaptação para ajudar a evitar e a gerir essas potenciais situações.

Assim, o planeamento desses esforços exige dos responsáveis um conjunto cumulativo de condições: que a probabilidade, o momento e os impactos das AC são bem compreendidos; que os desafios de segurança associados a esses impactos são colocados no seu devido contexto e proporção; e, que os mecanismos de resiliência, incluindo os sistemas de segurança e defesa, são devidamente organizados para resistirem aos choques potenciais. Embora muitas análises estejam necessariamente focadas em potenciais ameaças climáticas longe das fronteiras da UE – eventos climáticos que podem agudizar a conflitualidade em localizações distantes – as mudanças climáticas também terão impacto nas considerações de segurança e defesa mais próximas do espaço da UE (Solana, 2008, p. 6).

O *Global Security Defense Index on Climate Change* lista mais de uma centena de países que identificaram as mudanças climáticas como uma ameaça à segurança, embora com notáveis exceções, tais como Brasil, Índia e Egito – Figura 1. Esta perceção, tem acrescentado as AC nas listas de ameaças, não tradicionais e transnacionais, a par da proliferação de armas de destruição em massa, do terrorismo, do aumento contínuo de atores não estatais e dos ciberataques, embora a análise detalhada dos impactos esperados e de como dirigir a resposta, seja de tratamento mais raro (ASP, 2014).

---

<sup>1</sup> Abrangem uma grande variedade de atividades, desde as que envolvem cooperação até às que envolvem oposição (Dougherty e Pfaltzgrff, 2003, p. 27).

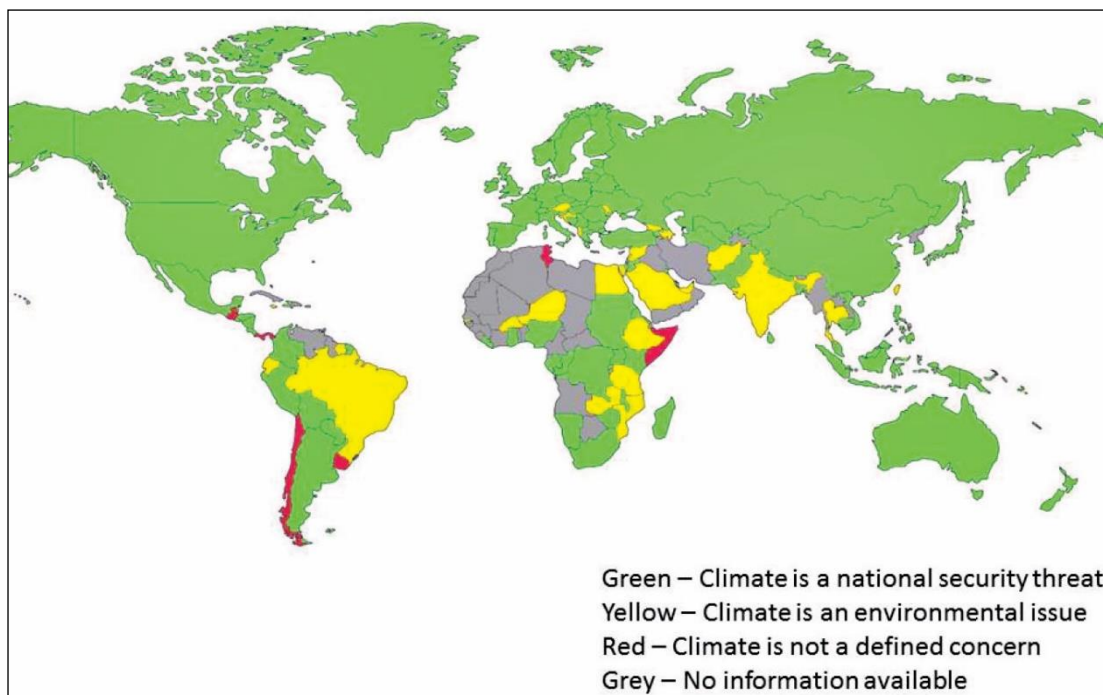


Figura 1 – Nível de preocupação de como as AC ameaçam a segurança

Fonte: (ASP, 2014)

Embora as questões de segurança climática tenham vindo a ser levantadas, nos últimos anos, em diversos *fora* internacionais, incluindo no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), as discussões internacionais sobre o clima têm sido focadas na mitigação de emissões, sobretudo quando os líderes mundiais se reúnem para as *Climate Change Conferences*<sup>2</sup> da ONU, em que anunciam ou reiteram objetivos de redução da intensidade de carbono na economia, esforços na proteção das florestas, padrões de emissão para automóveis ou metas para incorporação de energia verde<sup>3</sup>. Ainda assim, reduzir a gravidade dos impactos climáticos futuros passa também por uma melhor mitigação de emissões para retardar o ritmo do aquecimento global.

Porém, em termos gerais, a redução da vulnerabilidade aos impactos das AC vai exigir melhorias na resiliência física, social e política das populações e Estados onde esses impactos têm lugar. Sociedades mais ricas, com infraestruturas bem desenvolvidas, baixa dependência da agricultura para sustento, mecanismos de alerta de tempestades e de resposta a catástrofes e governos capazes e proativos, estão mais bem preparadas para lidar com as mudanças climáticas. Mas muitos dos países hoje carecem de algumas (senão de todas) dessas capacidades (EUISS, 2014).

<sup>2</sup> Reunião formal para avaliar os progressos em matéria das AC (ONU, 2017).

<sup>3</sup> A exemplo do Presidente Obama que apresentou um *Climate Action Plan* com três pilares – redução de carbono; preparação para os impactos; e liderar os esforços internacionais (C2ES, 2013).



Não obstante as dificuldades, é incontornável que uma Europa melhor preparada, internamente, para responder à ameaça de catástrofes meteorológicas, pode também estar mais habilitada para se envolver na resposta a um maior número de desastres noutros continentes e para lidar com as consequências humanitárias e de segurança associadas (Mobjörk, et al., 2016, p. 32). Até porque, mesmo excluindo o fenómeno das AC, o crescimento populacional contínuo e os padrões de mudança de povoamento humano no planeta podem levar a uma maior necessidade de resposta.

### **Objeto do estudo e sua delimitação**

O objeto da investigação deste trabalho é a estratégia desenvolvida pela UE para fazer face à ameaça que as AC representam, no âmbito da política externa e de segurança, tendo em conta que estas mudanças ao nível do clima são multiplicadoras de ameaças, que intensificam tendências de tensão e instabilidade, dos pontos de vista humanitário, político e de segurança, colocando em causa interesses europeus. Esta problemática desenvolve-se no presente quadro de crise económica e de ausência de consensos políticos, sobre a perceção de ameaças nas sociedades modernas do mundo ocidental, que põe dificuldades ao estabelecimento de uma cultura europeia de segurança e defesa.

A compreensão do objeto da investigação, a abordagem à temática e a investigação que efetuámos para o presente Trabalho de Investigação de Grupo (TIG), foram conduzidas de acordo com a estrutura-guia esquematizada no Apêndice A.

A investigação será delimitada nos seguintes âmbitos:

i) tempo – circunscreve-se este estudo ao período que decorre da apresentação ao Conselho Europeu do documento intitulado “*Climate change and international security*”, em 2008, por parte do Alto-Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (Solana, 2008), e a atualidade;

ii) espaço – restringe-se a presente investigação à recolha e análise de informação sobre as iniciativas que estejam direta, ou indiretamente, relacionadas com a UE e os seus Estados-membros;

iii) conteúdo – não se aborda a informação relativa a questões ambientais de âmbito interno à UE, que envolva disputas entre Estados-membros.

### **Objetivos da investigação**

O propósito da presente investigação encontra-se transposto no Objetivo Geral (OG) e nos Objetivos Específicos (OE), vertidos na tabela seguinte.



Tabela 1 – Objetivos da investigação

Objetivo Geral
Apresentar subsídios que contribuam para a implementação da <i>European Union Global Strategy</i> (EUGS) para fazer face à ameaça que as alterações climáticas constituem para a segurança da UE.
Objetivos Específicos
<b>OE 1:</b> Caraterizar o fenómeno das alterações climáticas como potenciador de ameaças à segurança da UE.
<b>OE 2:</b> Analisar de forma crítica as medidas já implementadas ou estudadas, no seio da UE, para fazer face à ameaça que as alterações climáticas constituem.
<b>OE 3:</b> Apresentar contributos conducentes à operacionalização dos objetivos da EUGS para fazer face à ameaça que as alterações climáticas constituem para a segurança da UE.

### Questões da investigação e proposições de estudo

No sentido de conferir orientação ao processo de investigação, foi definida uma Questão Central (QC), da qual se podem deduzir três Questões Derivadas (QD) que servirão como elementos orientadores da investigação (Yin, 2015). Estes elementos do procedimento metodológico utilizado encontram-se indicados na tabela seguinte.

Tabela 2 – Questões da investigação

Questão Central
Que linhas de ação podem contribuir para a operacionalização da EUGS em matéria de alterações climáticas?
Questões Derivadas
<b>QD 1:</b> Que características apresentam o fenómeno das alterações climáticas e quais as consequentes ameaças à UE daí resultantes?
<b>QD 2:</b> Que medidas já foram adotadas ou estão a ser estudadas para fazer face à ameaça que as alterações climáticas constituem para UE?
<b>QD3 :</b> Que outras medidas é possível avançar e que favorecem o desenvolvimento da operacionalização da EUGS em matéria de alterações climáticas?



### **Breve síntese da metodologia da investigação**

Este trabalho segue a orientação metodológica dos trabalhos de investigação no Instituto Universitário Militar (IUM), as normas ACA 010 (IESM, 2015a) e 018 (IESM, 2015b), de setembro de 2015, e as Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação, de janeiro de 2016 (IUM, 2016).

O estudo foi conduzido de acordo com uma estratégia de investigação essencialmente qualitativa, seguiu-se um desenho de pesquisa do tipo ‘Estudo de Caso’ e, em coerência, optou-se por um raciocínio do tipo indutivo.

O percurso da investigação foi estruturado em três fases: a exploratória, a analítica e a conclusiva, cuja esquematização se apresenta no Apêndice A.

### **Organização do estudo**

O presente estudo, para além da introdução e das conclusões, compõe-se de quatro capítulos.

No primeiro, é feita a revisão da literatura, definem-se os conceitos fundamentais e apresenta-se a metodologia seguida e o modelo de análise utilizado.

No segundo, é feita uma caracterização do fenómeno das AC sob a perspectiva de se constituir como gerador de ameaças/riscos à segurança dos europeus.

No terceiro, apresentam-se, de forma crítica, as medidas já adotadas ou em estudo para mitigar os efeitos das AC e, desse modo, contribuir tornar o espaço da UE mais seguro.

No quarto, partindo da investigação sobre o que na comunidade académica se tem constituído como tendência de evolução, desenvolve-se uma proposta de medidas, no sentido da apresentação de contributos prospetivos tendentes à operacionalização dos objetivos da EUGS para fazer face às ameaças geradas pelas AC.

Por último, apresentam-se as conclusões, nas quais se sintetizam os resultados obtidos com a investigação e se explicitam algumas recomendações e sugestões para pesquisas futuras.



## 1. Revisão da literatura e metodologia

### 1.1. As alterações climáticas e a segurança

Nos últimos anos, conflitos, tais como, no Darfur e na República Centro Africana, têm sido destacados como exemplos do que pode acontecer no futuro, uma vez que as secas e as migrações em massa aumentam a probabilidade de instabilidade e violência (IISS, 2010). Os impactos da mudança climática podem, assim, ser vistos como catalisadores adicionais suscetíveis de contribuir para os riscos de conflito de várias maneiras (Parsons, 2009, p. 5).

Em primeiro lugar, o aumento da frequência de secas ou inundações pode perturbar os meios de subsistência agrícolas, os rendimentos rurais e os sistemas locais de garantia da segurança alimentar, desencadeando assim conflitos sobre o acesso a água e a posse de terra. Segundo, o aumento da gravidade e da frequência de eventos climáticos extremos pode levar à instabilidade social e estatal. Terceiro, vários impactos climáticos podem desencadear uma migração em massa potencialmente desestabilizadora, uma vez que os migrantes fogem para Estados terceiros, ou grandes metrópoles, que não dispõem de infraestruturas ou oportunidades de trabalho para acomodá-los. Finalmente, se os potenciais impactos das mudanças climáticas são percebidos como exigindo respostas exclusivas de instituições de segurança, a ‘securitização’ excessiva das respostas às mudanças climáticas pode ocorrer, fornecendo um pretexto para a ‘militarização’, inibindo os esforços cooperativos para apoiar a adaptação às mudanças climáticas (Smith e Vivekananda, 2009).

A probabilidade desses riscos se transformarem em grandes problemas de segurança europeia dependerá da gravidade dos impactos, da vulnerabilidade das populações impactadas e da resposta quando esses impactos ocorrerem.

Mas o reconhecimento desta problemática, por parte da UE, tem levado a que as preocupações com a segurança passem assim a incluir, cada vez mais, a possibilidade de responder a desastres fora do espaço europeu<sup>4</sup>, com ou sem uso de capacidades militares (Solana, 2008, p. 10). Por outro lado, quando a capacidade e o interesse da UE em projetar forças para locais distantes é reduzida, surge a possibilidade de desempenhar um papel de resposta a catástrofes em teatros sob a forma de: contratualização em *outsourcing* de capacidade de resposta direta; formação e equipamento dos atores locais por meio de programas de ajuda ao desenvolvimento; e cooperação militar (EUISS, 2014).

---

<sup>4</sup> A exemplo do *Emergency Response Coordination Centre* da UE, com o papel de monitorizar as emergências em todo o mundo e de coordenar as respostas dentro e fora da UE.



Este é também um campo no qual o empenhamento internacional pode, mais facilmente, ir no sentido da promoção da cooperação, através do recurso a processos de *comprehensive approach*<sup>5</sup>, pois as perceções das instituições de segurança podem alterar-se com o trabalho em curso de adaptação ao clima, geralmente impulsionado pela comunidade de investigação e desenvolvimento (EUISS, 2014).

### **1.2. A European Union Global Strategy**

A Alta Representante<sup>6</sup> da UE apresentou a EUGS – “Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte” – ao Conselho Europeu em 28 junho de 2016. O documento em apreço obteve o reconhecimento de ‘*welcomed*’, o mais baixo nível no processo de decisão política (Correia, 2016).

O Conselho da UE, de 17 de outubro de 2016, adotou conclusões sobre a EUGS, no sentido de prosseguir os trabalhos para lhe conferir aplicabilidade.

Em novembro seguinte, o Conselho da UE pronunciou-se sobre o plano de implementação da EUGS, estabelecendo o nível de ambição e ações concretas. Estas ações ajudarão a UE e os seus Estados-membros a continuar a dar resposta às atuais e futuras necessidades de segurança e defesa da Europa.

Na primavera de 2017 serão apreciadas as propostas concretas de operacionalização da EUGS (UE, 2017).

A EUGS apresenta os seus principais tópicos organizados conforme a esquematização da Figura 2.

Relativamente a AC, a EUGS, é explícita na sua segunda prioridade – Resiliência do Estado e da sociedade a leste e a sul da UE – afirmando que se deve prosseguir uma abordagem multifacetada da resiliência nas regiões circundantes, desiderato este que passa por desenvolver esforços para reforçar a resiliência ambiental, porquanto AC e degradação ambiental exacerbam conflitos potenciais.

Adicionalmente, na parte dedicada à ação, sem que haja explicitação, é possível inferir do documento uma preocupação em dotar a UE de proatividade para resolver, eficazmente, as questões mais relevantes em matéria da sua segurança e defesa, onde se inclui necessariamente a questão das AC.

---

<sup>5</sup> Com base numa vasta gama de ferramentas e instrumentos existentes, ou que coletivamente podem desenvolver, para fornecer políticas, práticas de trabalho, ações e resultados mais coerentes e mais eficazes (UE, 2014, p. 1).

<sup>6</sup> Federica Mogherini é, cumulativamente, Vice-Presidente da Comissão Europeia e Chefe da Agência Europeia de Defesa.

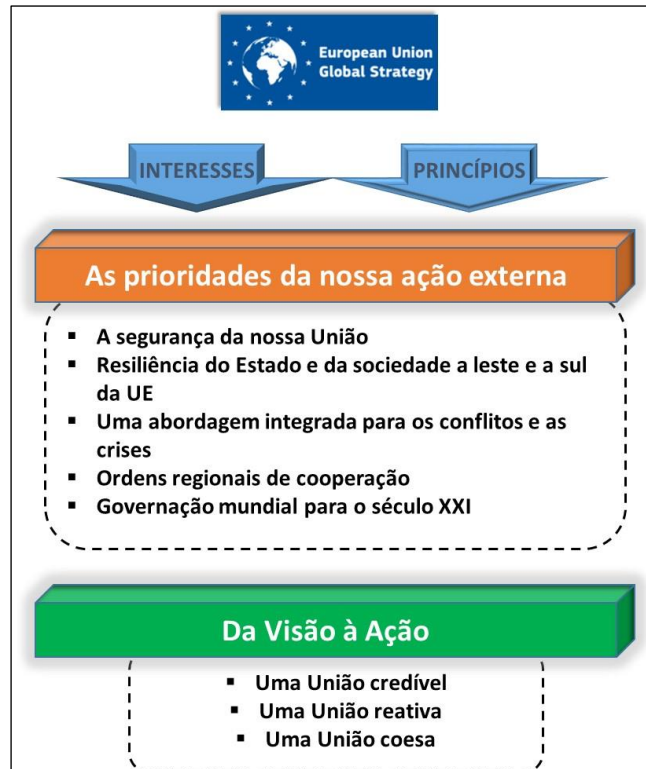


Figura 2 – Esquematização da EUGS

**Fonte:** elaborado a partir de UE (2016a)

### 1.3. Conceitos estruturantes

Tendo em vista uma adequada precisão do tratamento do objeto do estudo, torna-se importante explicitar os seguintes conceitos considerados estruturantes: Clima; AC; Segurança; e Ameaças e Riscos. Estes encontram-se vertidos no Apêndice B.

### 1.4. Metodologia

A metodologia adotada foi descrita, resumidamente, na introdução ao presente trabalho, sendo o modelo de análise objeto de esquematização no Apêndice A e o percurso metodológico alvo de detalhe no Apêndice C.

A recolha de dados está assente, primordialmente, na análise documental e bibliográfica, incidindo prioritariamente sobre as áreas dos estudos de segurança e da estratégia, quer de âmbito nacional quer internacional. Os dados recolhidos foram sujeitos a uma análise de conteúdo e constituíram-se num forte contributo para responder às questões levantadas no início da investigação. Adicionalmente, e no sentido de analisar os subsídios que constituem o corolário da presente investigação, efetuaram-se entrevistas semiestruturadas com questões abertas, cujo guião está vertido no Apêndice D, a alguns elementos de organismos com experiência e responsabilidades de intervenção junto das instâncias europeias nos domínios da diplomacia e da segurança e defesa.



## **2. Clima e segurança**

As AC e os seus efeitos deixaram de ser uma mera hipótese e são hoje amplamente aceites pela comunidade internacional como uma ameaça global. Do mesmo modo, cresce a consciência de que esta ameaça é sobretudo uma ameaça à segurança das pessoas e dos Estados, especialmente em regiões frágeis e com conflitos instalados. No entanto, falta ainda percorrer um longo caminho para compreender as reais consequências deste fenómeno e tomar as decisões certas para agir eficazmente (Aïchi, et al., 2015, pp. 7-8).

Assim, neste capítulo vamos procurar conhecer genericamente as causas das AC, caracterizar os seus impactos, e, finalmente, identificar a relação entre clima e segurança.

### **2.1. Causas das alterações climáticas**

O *Intergovernmental Panel on Climate Change*<sup>7</sup> (IPCC) conclui ser “extremamente provável<sup>8</sup>” que a influência humana tem sido a causa dominante do aquecimento global. Com efeito, ainda que se admita a existência de uma fração do aquecimento considerada ‘natural’, a interferência da atividade humana no sistema climático é muito evidente, particularmente, devido ao aumento contínuo das emissões de gases antropogénicos causadores do efeito estufa, desde a era pré-industrial, comprovando-se que a concentração destes gases na atmosfera é atualmente a mais elevada dos últimos 800.000 anos. O IPCC conclui ainda que nas últimas décadas o aumento consistente da temperatura não tem precedente quando comparado com os últimos milénios (IPCC, 2014a). O aumento da temperatura do planeta, provocado pelo Homem, é assim considerado a causa central das AC.

### **2.2. Impactos das alterações climáticas**

As AC traduzem-se em perigos para o sistema natural e, sobretudo, para o sistema humano, consistindo este nas sociedades onde o Homem desenvolve a sua atividade em contínua interação com o planeta e com os recursos nele existentes. A avaliação e compreensão dos impactos climáticos, da capacidade de adaptação dos ecossistemas humanos e das suas vulnerabilidades são essenciais para avaliar e gerir os riscos que essas alterações colocam.

As AC envolvem assim interações complexas, com impactos de intensidade e probabilidade variáveis. No modelo da Figura 3, evidencia-se que os impactos associados às

---

<sup>7</sup> O IPCC é um órgão internacional de avaliação científica das AC, criado em 1988 conjuntamente pela *World Meteorological Organization* (WMO) e *United Nations Environment Programme* (UNEP), com o objetivo de acompanhar a evolução do clima.

<sup>8</sup> Probabilidade entre 95% e 100% (IPCC, 2014a, p. 37).



AC são interpretados como o resultado da interação entre os perigos provenientes do clima, onde se incluem as tendências e os eventos meteorológicos extremos, e as vulnerabilidades quer da exposição do homem, quer dos sistemas naturais (IPCC, 2014b).

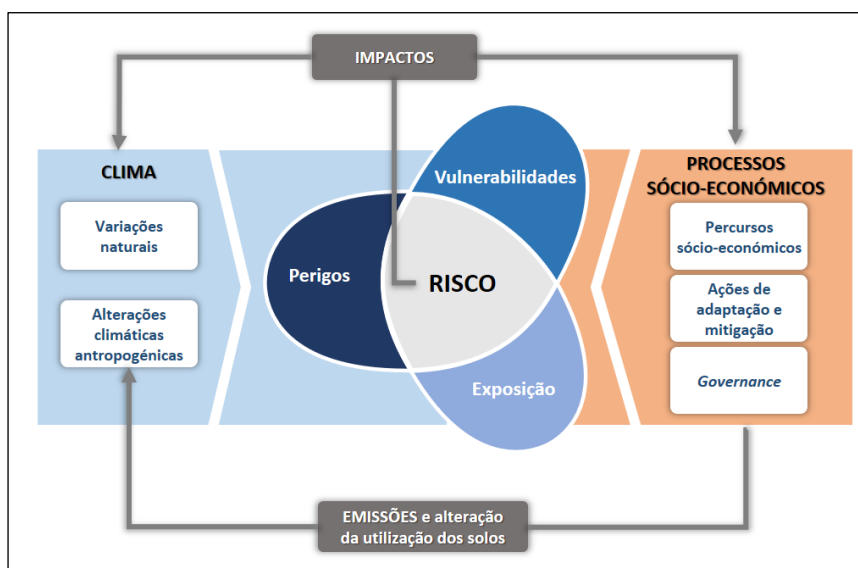


Figura 3 – Esquema dos impactos das AC

Fonte: elaborado a partir de IPCC (2014a)

### 2.3. Tipologia dos impactos das alterações climáticas

Entre a literatura consultada, verifica-se convergência em relação à tipologia dos riscos que resultam das AC, todavia com alguma variação quanto à sua designação, principalmente, porque alguns autores apresentam esses riscos agregados entre si ou combinados com outros fatores de risco não-climáticos.

Assim, segundo Hough (2008, p. 158), podemos identificar os seguintes principais tipos de riscos climáticos:

- i) ondas de calor e secas mais frequentes/prolongadas;
- ii) elevação dos oceanos;
- iii) redução da produção alimentar;
- iv) alastramento de doenças/pandemias;
- v) acidificação dos oceanos e redução dos *stocks* marinhos;
- vi) transbordos fluviais mais frequentes devido ao degelo glacial e redução de recursos hídricos;
- vii) aumento de fogos florestais;
- viii) tempestades mais frequentes/severas.

Em vésperas da Conferência das Nações Unidas Sobre as Mudanças Climáticas de 2015 (COP21), em Paris, produziu-se um relatório sobre as AC e os consequentes desafios



para a Defesa, nele centrando a atenção em torno das seguintes preocupações (Aichi, et al., 2015, pp. 8-10):

- i) pressão sobre os recursos naturais;
- ii) ameaças às zonas costeiras e infraestruturas críticas;
- iii) aumento da criminalidade;
- iv) degelo polar e ‘corrida’ ao Ártico.

Por fim, no âmbito de um estudo desenvolvido para o Grupo das sete economias mais avançadas do mundo (G7), referem-se as mesmas consequências climáticas como um conjunto de sete riscos compostos, sendo cada um destes o resultado da interação entre fatores climáticos e fatores não-climáticos, incluindo a pressão social, económica e ambiental, tais como a urbanização acelerada, as desigualdades, os choques económicos e a degradação ambiental (Rüttinger, et al., 2015). A abordagem destes autores afigura-se ser a que melhor traduz o conceito do ‘clima como multiplicador de ameaças’, comumente encontrado em várias referências, e traduz-se nos seguintes tipos de riscos climáticos compostos, cuja densificação é objeto do Apêndice E.

#### 2.3.1. Competição pelos recursos

O acesso aos recursos naturais, particularmente a água e a terra arável, será um desafio crescente em algumas zonas devido a razões climáticas, designadamente a seca e a desertificação, mas também devido ao aumento da procura, por razões demográficas. Estas tendências são potencialmente geradoras de conflito, especialmente em contextos de maior fragilidade.

#### 2.3.2. Insegurança social e migração

As AC conduzirão à insegurança das pessoas cuja vida depende diretamente dos recursos naturais, forçando-as a se deslocarem, influenciando os habituais padrões de migração e colocando maior pressão social nos locais de destino, neles aumentando tensões e o potencial de conflito.

#### 2.3.3. Eventos climáticos extremos e desastres

Os fenómenos climáticos extremos e os desastres naturais degradam ou destroem infraestruturas, as vidas das pessoas, os seus modos de subsistência e a comunidade em geral. A gravidade destes impactos é tanto maior quanto menor for a adaptação e a resiliência dos países a lidar com os fenómenos climáticos, expondo as respetivas vulnerabilidades, levando à desordem social, ao desaparecimento de funções de soberania, aumentando o risco de conflito.



Na Figura 4, identifica-se o *ranking* dos 20 principais *hotspots* de fragilidade face a eventos meteorológicos extremos e desastres, à escala global.

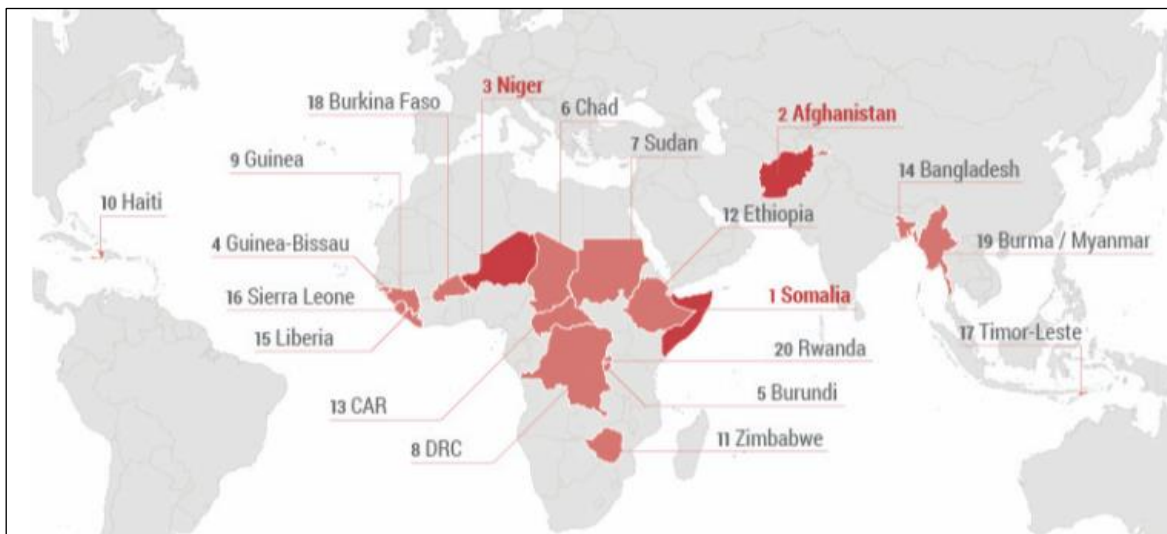


Figura 4 – *Ranking* dos 20 países mais fragilizados

**Fonte:** (Rüttinger, et al., 2015)

#### 2.3.4. Segurança alimentar

As AC têm um forte potencial de perturbação da capacidade de produção alimentar em muitas regiões, estando muitas vezes na origem do aumento ou volatilidade dos preços dos alimentos básicos. Este tipo de risco composto pode ser agravado quando combinado com outras variáveis, tais como, o custo da energia, o aumento da procura de alimentos por razões demográficas ou o desenvolvimento económico acelerado, e é frequentemente a causa de protestos sociais, revolta e conflito, conforme ilustrado na Figura 5.

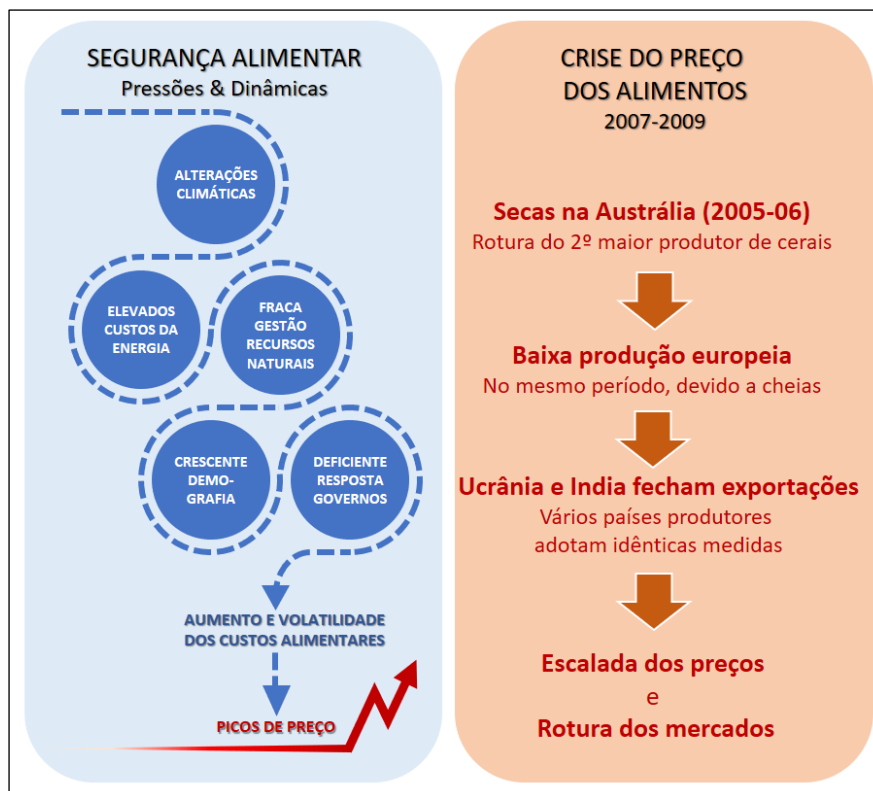


Figura 5 – Pressões e dinâmicas da segurança alimentar: exemplo da crise de 2007-09

**Fonte:** elaborado a partir de Rüttinger, et al. (2015)

### 2.3.5. Acesso à água doce

A gestão da água disponível, especialmente em cursos fluviais transfronteiriços, é frequentemente fonte de tensão entre Estados vizinhos. Com efeito, o aumento da procura e as consequências negativas na qualidade e quantidade da água disponível poderão conduzir a uma maior pressão sobre os governos dos países envolvidos, com muitas das bacias hidrográficas transfronteiriças a localizarem-se em zonas com histórico de conflitos armados.

### 2.3.6. Subida dos oceanos e degradação de infraestruturas costeiras

A subida do nível de água dos oceanos ameaça a viabilidade física e económica em zonas costeiras baixas, conduzindo à disrupção e à deslocação forçada de populações, ou mesmo a migração em larga escala, em zonas mais sensíveis. Adicionalmente, os ciclones e as tempestades marítimas serão muito mais severos e muitas infraestruturas críticas poderão ser seriamente afetadas ou destruídas. Intimamente ligado com a subida dos oceanos está o degelo do Ártico que, devido à sua importância geoestratégica, tem um potencial gerador de tensões entre os Estados vizinhos do Polo Norte, que reclamam a extensão das suas fronteiras marítimas e a soberania sobre os recursos naturais da região (Aïchi, et al., 2015, pp. 9-10), tópico este detalhado no Apêndice J.



### 2.3.7. Efeitos colaterais das políticas climáticas

A aplicação de políticas de adaptação e mitigação aos riscos climáticos, especialmente em contextos de maior fragilidade, pode igualmente produzir efeitos colaterais negativos não esperados, tais como insegurança na posse da terra, maior degradação ambiental, perda de biodiversidade e aceleração das AC.

Como ilustração da aplicação das tipologias de riscos identificadas, apresentam-se alguns casos de estudo nos Apêndices F a J.

### **2.4. O clima como multiplicador de ameaças**

Vimos anteriormente que as AC representam perigo, cujos efeitos podem escalar na disrupção da sociedade e em conflitos, os quais podem ser exacerbados por outros fatores de contexto local. Na Figura 6, pretende-se ilustrar o efeito das AC enquanto principal fator multiplicador de ameaças, principalmente quando aquelas interagem com outros problemas em Estados frágeis, dando origem a uma espiral de efeitos crescentes, na presença de um ou mais tipos dos riscos compostos identificados.

O acentuar da crescente fragilidade poderá reduzir a capacidade dos Estados mais vulneráveis para se adaptarem às mudanças, conduzindo-os, assim, a um ciclo vicioso que pode levar à rutura das respetivas instituições governamentais e da sociedade em geral.



Figura 6 – As AC como principal multiplicador de riscos

**Fonte:** elaborado a partir de Rüttinger, et al. (2015)

## 2.5. Síntese conclusiva

A atividade humana interfere e é a causa principal do aquecimento do planeta, cujos efeitos são reais e fazem-se sentir globalmente. Os riscos dos impactos climáticos combinam-se com fatores de sociais de contexto, amplificando vulnerabilidades e tensões existentes, sobretudo em Estados mais frágeis e vulneráveis, as quais podem levar à disrupção das sociedades, ao conflito e à completa desestabilização das instituições. As AC são, por isso, consideradas como um multiplicador de ameaças, pelo que clima e segurança são hoje indissociáveis.

Os diferentes tipos de impactos das AC têm assim um potencial de ameaça/risco à segurança da UE, considerando-se respondida a QD1.



### 3. A União Europeia e as implicações de segurança das alterações climáticas

O presente nível de resposta da UE às AC em matéria de segurança é o resultado de uma constante e, progressivamente, empenhada consciencialização para o problema no seio da União, inspirada pelas novas formas de entender a segurança que têm vindo a caracterizar o mundo global surgido após a Guerra Fria<sup>9</sup>.

Assim, neste capítulo, iremos, primeiramente, relatar como emergiram as primeiras formulações de resposta, para, seguidamente, ilustrar como a UE está a lidar com o fenómeno, evidenciando o seu carácter pluri-instrumental.

#### 3.1. Consciencialização e primeiras formulações de resposta

O ano de 2008 foi de charneira para a UE no que concerne às implicações de segurança das AC, pois foi neste ano que foi publicado o documento “*Climate Change and International Security*”, já referido anteriormente (Solana, 2008).

No documento em questão, são elencadas as seguintes ameaças e riscos: conflitos por recursos; danos económicos e riscos para as cidades costeiras e para as infraestruturas críticas; perdas de território e disputas fronteiriças; migrações por razões ambientais; situações de fragilidade e radicalização; tensões relacionadas com fornecimentos de energia; pressão sobre as instituições internacionais. Sintetizando, o documento considera que as AC são um fator multiplicador de ameaças/riscos, que exacerba tendências, tensões e instabilidade já existentes.

O documento situa, depois, estas ameaças/riscos nas seguintes regiões, que apresenta como os exemplos mais notórios, detalhando, para cada uma delas, as circunstâncias geográficas ou climáticas que suscitam maiores preocupações: África, Médio Oriente, Ásia do Sul, Ásia Central, América Latina e Caraíbas (Fenómeno *El Niño*) e Ártico (Solana, 2008, pp. 6-8).

O documento dá, assim, expressão a inquietações que, na vertente da segurança, resultam das possíveis consequências do fenómeno em países terceiros mais vulneráveis, nomeadamente os da vizinhança próxima e aqueles que, estando mais distantes, são importantes parceiros comerciais, como se ilustra na Figura 7.

---

<sup>9</sup> Para um entendimento mais aprofundado consultar Trombetta (2008, pp. 585-586) e Ohta (2009, p. 2).

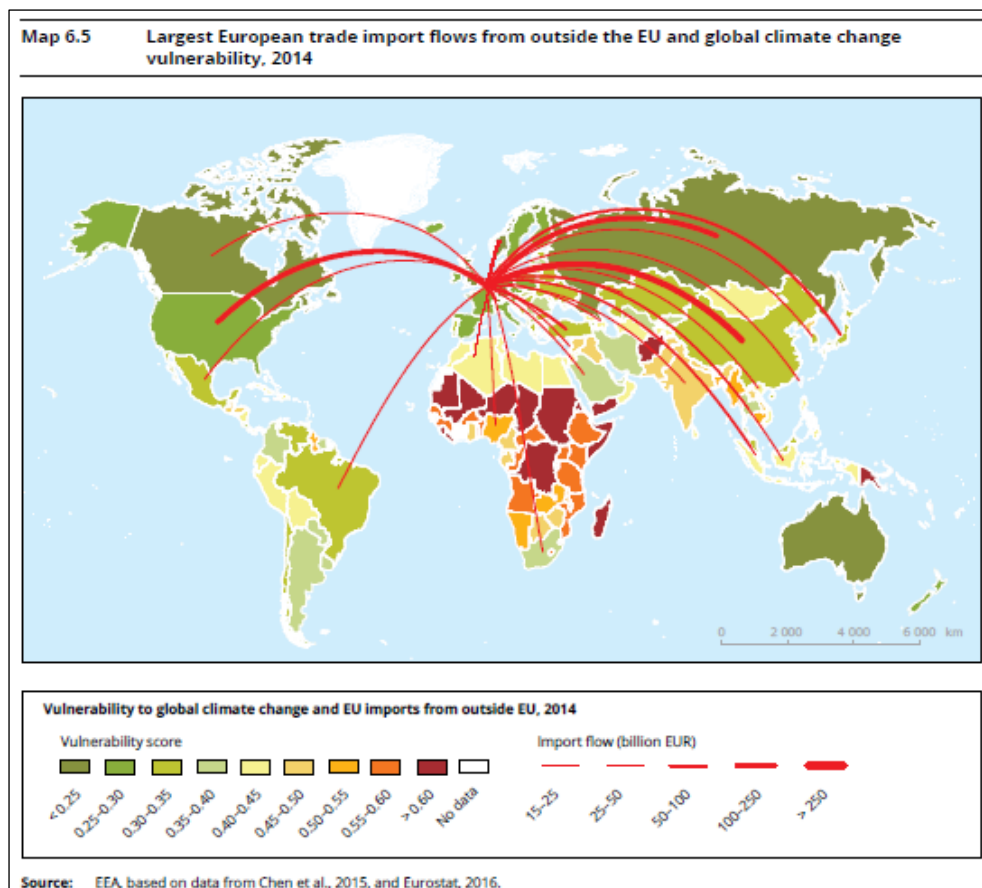


Figura 7 – Origem das importações da UE e vulnerabilidade às AC

Fonte: EEA (2017, p. 291)

Por último, o documento formula um conjunto de recomendações, tais como: reforço das capacidades da UE; liderança multilateral na promoção de uma segurança climática global; cooperação com países terceiros (Solana, 2008, pp. 8-11).

Ainda em 2008, o Alto-Representante da UE apresentou as seguintes propostas de ação: análises mais detalhadas das implicações securitárias ao nível regional, integração destas análises nos mecanismos de aviso prévio já existentes, intensificação do diálogo com terceiros países e organizações (UE, 2008b, p. 1).

Estas propostas foram efetuadas em simultâneo com o relatório sobre a implementação da Estratégia de Europeia de Segurança, de 2003, no qual o Alto-Representante alertava para a urgência que as AC tinham adquirido, reiterando a ideia-chave, apresentada meses antes, de elas serem um multiplicador de ameaças/riscos (UE, 2008a).

No ano seguinte, sob a égide da Presidência sueca, dá-se continuidade a esta consciencialização, através do documento “*Joint progress report and follow-up recommendations on climate change and international security (CCIS) to the Council*”, no



qual era feito um ponto de situação das ações tomadas no ano transato e formuladas recomendações quanto às ações subsequentes (UE, 2009).

Neste documento cumpre destacar a informação de que as AC tinham sido incluídas na *EU Watch List*, assim melhorando as capacidades de aviso prévio e monitorização da UE. Foram, também, realçadas no mencionado documento as atividades de monitorização conduzidas pelo Centro de Satélites da UE, através da análise de imagens obtidas por satélite<sup>10</sup>. De igual modo, há que salientar, na sequência do *tsunami* de 2004 no Oceano Índico, a criação de instrumentos para disponibilizar mecanismos da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), para apoio à resposta a catástrofes por parte da UE, designadamente no que se refere à utilização de meios militares de transporte, apoio sanitário e logística (UE, 2009, p. 8).

### **3.2. Resposta pluri-instrumental sob a égide do Serviço Europeu de Ação Externa**

Em 2011 o tratamento das matérias relativas às AC ganhou novo impulso com a ativação formal do Serviço Europeu de Ação Externa (*European External Action Service – EEAS*), desde logo, pela elaboração do documento «*Joint Reflection Paper from the High Representative and the Commission, “Towards a renewed and strengthened European Union Climate Diplomacy”*», que o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da UE, especificamente refere nas suas conclusões sobre a diplomacia climática da União (UE, 2011).

Nas mencionadas conclusões, o Conselho de Ministros em questão, reafirmando que as AC e a degradação ambiental são fatores-chave de ameaça, requerendo monitorização pelos mecanismos de aviso prévio da UE, reitera a determinação da União no sentido da sensibilização global para os riscos de segurança e o cariz multiplicador de ameaças/riscos inerentes às AC, nomeadamente nas regiões mais vulneráveis (UE, 2011, p. 2).

Nesta conformidade, o Conselho de Ministros avocava a abordagem proposta no referido *Joint Reflection Paper*, de uma ação diplomática da UE assente em três *strands*:

- i) promoção da ação climática;
- ii) apoio à implementação da ação climática;
- iii) AC e segurança internacional (EEAS, 2011 cit. por Ville e Kingham, 2011, p. 32).

---

<sup>10</sup> Monitorização do Ártico, para aferir da praticabilidade de novas rotas de navegação marítima, bem como monitorização das alterações nas linhas de costa e mapeamento das reservas de água.



O ano de 2013 foi especialmente profícuo no que concerne a tomadas de posição da UE sobre as AC. Assim, num primeiro momento, no mês de abril, a Comissão adotou a “*EU Strategy on adaptation to climate change*”, tendo, depois, no subsequente mês de junho, em conjunto com o EEAS, difundido o *Reflection Paper “EU climate diplomacy for 2015 and beyond”*.

Neste documento de estratégia, eram definidos três grandes objetivos: encorajar os Estados-membros a formularem as suas próprias estratégias de adaptação; promover uma tomada de decisão mais bem informada, colmatando as lacunas de conhecimento no tocante às AC; fomentar a adaptação em setores-chave, especialmente mais vulneráveis, através das políticas de coesão, de agricultura e de pescas (UE, 2013, pp. 1-2).

Para o efeito eram enunciadas oito ações, das quais importa relevar a Ação n.º 4 – “*Bridge the knowledge gap*” – no âmbito da qual era referido que a Comissão iria apoiar o *Joint Research Centre* na estimativa das implicações das AC, bem como efetuar uma revisão exaustiva do que as mesmas significavam para a UE (UE, 2013, p. 2).

O ano de 2015 foi também muito relevante, pois foram tornados públicos dois importantes documentos: o “*EU Climate Diplomacy Action Plan*”, elaborado pelo EEAS, e o “*Action Document for Climate Change and Security*”, elaborado pela Comissão.

Num ano em que a UE ia ser um ator de primeira grandeza na COP21, o primeiro documento enfatiza a relação entre AC e segurança, salientando, especialmente, onexo entre clima, recursos naturais, prosperidade e segurança. Assim, nomeadamente no que concerne ao *Strand 3*, é salientado que a União já tinha empenhado significativos recursos para lidar com as AC, em razão das respetivas implicações para a segurança. Por esse motivo o documento apela a que se continuem a desenvolver esforços de abordagem do problema, designadamente o aviso prévio e a diplomacia, garantindo, já em 2015, que a complementaridade entre os diversos instrumentos se mantém (EEAS, 2015, cit. por Johnston, 2015, p. 2).

O segundo documento é um programa de trabalho, visando utilizar o *Instrument contributing to Stability and Peace*, principal mecanismo da UE para a ajuda ao desenvolvimento, em conjunto com o UNEP, para suportar financeiramente, no valor de cinco milhões de euros, um projeto nas vertentes da reforma e gestão do sistema de segurança e da política e gestão administrativa do ambiente (UE, 2015a).

Em 2016, há a registar o documento “*European climate diplomacy after COP21: Elements for continued climate diplomacy in 2016*”, preparado em conjunto pela Comissão



e pelo EEAS, que foi apreciado favoravelmente pelo Conselho de Ministros dos Negócios de Estrangeiros da UE, reunido em fevereiro desse ano (UE, 2016b).

Neste documento reconheceu-se, com apreço, a liderança da UE na COP21, levando a que nesta tivessem sido obtidos resultados históricos, nomeadamente o fim da divisão de responsabilidades entre países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento. Manter esta dinâmica foi considerado imperativo, mas exigindo uma mobilização política e diplomática sustentada, de apoio aos objetivos climáticos da UE. Em particular, no que se refere à segurança, foi chamada a atenção para o anúncio, a breve trecho, da nova EUGS (UE, 2016b, p. 4).

Na atual conjuntura em que a distinção entre ameaças internas e externas se está a tornar cada vez mais difusa, a atuação da UE tem que se basear em mecanismos de aviso prévio e conhecimento antecipado cada vez mais eficazes, que possam estar à disposição de todos os órgãos da União que intervêm na resposta a crises, tendo sido dado um passo importante neste sentido com a criação da Célula de Fusão da UE, como se apresenta na Figura 8 (UE, 2015b).

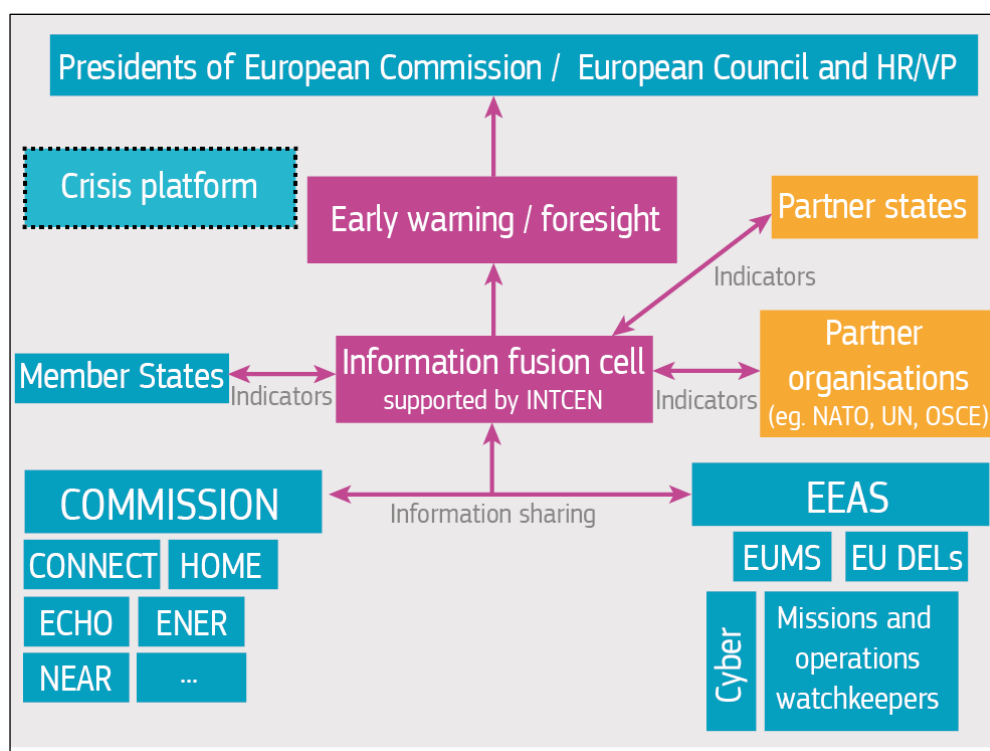


Figura 8 – Inserção da Célula de Fusão nos mecanismos de Gestão de Crises da UE

Fonte: UE (2015b, p. 7)



### **3.3. Síntese conclusiva**

A UE, depois da consciencialização para as implicações de segurança das AC e das primeiras formulações de resposta que ocorreram em 2008, está a levar a efeito, através da ação conjunta da Comissão e do EEAS, políticas de resposta ao fenómeno que têm presente as suas muito prováveis consequências no que respeita à segurança, atuação esta enformada por uma lógica preventiva e assente no recurso a uma pluralidade de instrumentos, como é característico da UE: aviso prévio, diplomacia, ajuda ao desenvolvimento. Considera-se, assim, que foi respondida a QD2.



#### 4. Operacionalização da *European Union Global Strategy* – lacunas e propostas

Depois de estabelecida a ligação entre clima e segurança, e evidenciado de que modo a agenda política da UE tem integrado as AC, enquanto ameaças/riscos à segurança, procura-se, no presente capítulo, identificar medidas tendentes a operacionalizar a EUGS, em áreas suscetíveis melhoramento.

Depois de Solana (2008) ter enfatizado o papel das AC como uma das principais ameaças à segurança internacional, apesar da elevada ambição então expressa e do assunto ter passado a estar, com regularidade na agenda política da UE, decorridos oito anos até à apresentação da EUGS, não é, ainda, claro, se desta irão decorrer medidas de ação, concretas, correspondendo à expectativa criada.

Ora, esta situação configura uma ausência de linhas de ação no seio da UE, que a investigação efetuada aponta como sendo originada por lacunas na resposta às implicações de segurança das alterações climáticas, entre as quais se relevam as seguintes.

##### 4.1. As lacunas

Vários autores convergem ao referir que os avanços da ‘diplomacia climática’ não estão a ser seguidos por resultados tangíveis de resposta da UE.

Com efeito, Youngs (2014) realça a inexistência de linhas de ação concretas que abordem a segurança e o clima como um desafio de longo prazo, ao mesmo tempo que concorram para a coerência das políticas de segurança da UE. Adicionalmente, salienta a maior atenção dada a políticas reativas, de curto prazo, de gestão de crises, como sucede com a atual crise dos refugiados, em prejuízo de medidas de longo prazo, como o apoio à adaptação ao clima por parte de terceiros ou o que fazer com a questão dos futuros migrantes climáticos. Por fim, confirma ainda que, como consequência do tradicional receio político de ‘militarização’ da segurança, as forças armadas dos Estados-membros estão apenas sensibilizadas para a resposta humanitária a catástrofes e para as iniciativas ‘*military green*’<sup>11</sup> de eficiência energética.

Autores da academia sueca, por outro lado, também questionam a falta de coerência da UE para lidar com os desafios de segurança colocados pelas AC. Desde logo, revela que as razões de falta de coerência na ação, no que concerne às questões de segurança associadas ao clima, radicam sobretudo na confusão conceptual, e até na intenção deliberada, de separar entre si os domínios do desenvolvimento, clima e segurança, para além das barreiras

---

<sup>11</sup> Iniciativa conduzida no âmbito da Agência Europeia de Defesa (Military Green 2013, 2013).



institucionais e da falta de recursos. Contudo, o conceito ‘racional de soma zero’<sup>12</sup>, tradicionalmente associado ao domínio de segurança/defesa, poderá minar os esforços cooperativos e criar lógicas de estratégia clássica nas questões do clima (vencedores/perdedores), sendo, por isso, preferível, uma abordagem vista como a ‘climatização’ dos diferentes domínios de atuação (Sonnsjö e Bremberg, 2016, p. 35).

Sublinha-se, também, a relativa estanquidade entre os diversos instrumentos à disposição da UE para atuação no que concerne às alterações climáticas, falando de um agregado de entidades pouco cooperantes entre si, porventura em consequência direta da ausência de linhas de ação concretas. Sendo certo que a gestão de crises, a ação multilateral, a especialização em certas ameaças/riscos e regiões geográficas têm, todas, lugar na *comprehensive approach*, e esta não deve ser entendida como uma estratégia, mas sim como um método, uma plataforma de cooperação, a potenciar tão exaustivamente quanto possível (Mobjörk, et al., 2016, pp. 43-43).

Observa-se, ainda, que a insuficiência dos recursos atribuídos decorre da tendência para, no seio da Comissão e do EEAS, se dar maior atenção à resposta a crises no imediato e à ação por regiões geográficas, esquecendo atuações mais a montante, de cariz preventivo e de efeitos a prazo mais dilatado. Com efeito, o EEAS encontra-se organizado por regiões geográficas, por sua vez apoiadas por grupos de peritos em determinados assuntos ou temas, sucedendo que, frequentemente, para dar resposta às solicitações do momento, os recursos existentes, ou o seu reforço, são desviados para as mesmas em detrimento da atenção que as questões de longo prazo, mas de superior relevância estratégica, deviam merecer. Ou seja, há, manifestamente, uma escassez de recursos humanos no EEAS para o cabal tratamento do espectro alargado de ameaças/riscos que as alterações climáticas suscitam (Oliveira, 2017).

São igualmente destacadas as ineficiências na prevenção de conflitos, associadas à falta de consenso que parece existir, no seio do EEAS, quanto à falta de investimento nos mecanismos existentes de aviso prévio e de prevenção de conflitos associados às AC (Mobjörk, et al., 2016, pp. 45-46).

Adicionalmente, as entrevistas realizadas, junto do MNE e do MDN, confirmaram a perceção que tínhamos do antecedente relativamente a algumas estruturas ligadas à segurança/defesa e iniciativas militares da UE, designadamente no seio do EEAS e das Forças de Resposta Rápida da UE (*Battlegroups*). Com efeito, a investigação permitiu evidenciar, porventura, a inexistência de um *forum* de produção/harmonização conceptual,

---

<sup>12</sup> Característico de uma disputa estratégica por oposição de vontades.



integração e planeamento de respostas abrangentes às implicações de segurança das alterações climáticas. De igual modo, um olhar mais detalhado sobre os *Battlegroups*, permitiu constatar que entre os constituídos e oferecidos à UE, inseridos na escala de prontidão, para nenhum deles tem havido empenhamento político para os empregar, seja na resposta a crises de segurança emergentes ou noutra contexto qualquer.

#### **4.2. Propostas resultantes da investigação**

Da investigação efetuada, incluindo as entrevistas, e a partir das lacunas principais identificadas, considera-se possível enunciar um conjunto de propostas que se constituem como recomendações de possíveis linhas de ação concretas a desenvolver, a fim de operacionalizar a EUGS, nos aspetos relativos às questões de segurança colocadas pelas AC:

i) formulação dos objetivos estratégicos em matéria de AC (inclui visão de longo-prazo) – proceder à definição de metas de nível estratégico, uma vez que os desafios de segurança colocados pelas AC são multifacetados, tal como as respostas necessárias para os evitar ou mitigar os seus efeitos. Esses riscos são transmitidos no tempo e no espaço, e manifestam-se em função das especificidades do contexto. Tratando-se de um tema abrangente, transversal a diferentes áreas da governação e investigação, os desafios colocam-se, igualmente, ao nível das barreiras organizacionais e dos diferentes domínios do conhecimento. Os aspetos de liderança e visão são, por isso, essenciais, tendo em vista o desenvolvimento das adequadas medidas de prevenção que contribuam para a segurança humana, para o desenvolvimento e para a paz;

ii) conceptualização do tema ‘clima e segurança’ – definir um quadro conceptual comum, desejavelmente em articulação com os atores internacionais mais relevantes, que facilite a colaboração e a compreensão mútua, entre todos os atores, reforçando a coordenação das respostas através das diferentes comunidades políticas da UE;

iii) coordenação das políticas da UE – desenvolver mecanismos intersectoriais que favoreçam a coordenação entre as diferentes comunidades políticas da UE, em matéria de segurança e clima. Esta coordenação poderá ser implementada ao nível da EEAS, porquanto esta estrutura está numa posição formal privilegiada para envolver as diferentes instituições da UE;

iv) reforço da cooperação – estabelecer mecanismos que promovam uma maior cooperação entre decisores políticos, mundo académico e agentes no terreno, aspeto considerado indispensável para assegurar a todos o conhecimento sistematizado e abrangente dos riscos associados à ameaça climática;



v) emprego do *Battlegroup* – considerar o emprego desta Força de Resposta Rápida da UE, no âmbito de ameaças/riscos decorrentes das AC, pois este instrumento poderá fornecer importantes capacidades, tais como, busca e salvamento, apoio logístico, mão-de-obra e recursos materiais, para além de poder conferir segurança e ordem a uma região desestabilizada por interação de fatores decorres das AC.

#### **4.3. Síntese conclusiva**

A EUGS não parece traduzir ambição relativamente a objetivos relacionados com a forma de lidar com as AC.

A investigação evidenciou convergência em relação à existência de fragilidades na condução da resposta da UE às ameaças/riscos potenciadas pelas AC, desde a necessidade de maior coerência e coordenação entre diferentes instrumentos políticos europeus, à inexistência de um quadro conceptual de referência.

Deste modo, foi possível identificar um conjunto de lacunas e as correspondentes medidas de mitigação que poderão contribuir para operacionalizar a EUGS, na sua dimensão de resposta aos desafios colocados pelas AC.

Assim, considera-se assim respondida a QD3.



## **Conclusões**

A presente investigação ficará dotada da necessária coerência com a apresentação dos traços gerais do procedimento metodológico, do resumo dos contributos resultantes do estudo efetuado e das recomendações para posteriores linhas de investigação.

### **Grandes linhas do procedimento metodológico seguido**

O presente trabalho seguiu a orientação metodológica em vigor para os trabalhos de investigação no IUM, de acordo com o estabelecido nos documentos ACA 010 (IESM, 2015a) e ACA 018 (IESM, 2015b), tendo-se recorrido a um raciocínio do tipo indutivo.

A investigação adotou uma estratégia qualitativa e um desenho de pesquisa do tipo ‘Estudo de Caso’, tendo seguido um percurso organizado em três fases: exploratória, analítica e conclusiva.

A recolha de informação incidiu, sobretudo, na análise documental e bibliográfica, e os dados coligidos foram objeto de uma análise de conteúdo com o objetivo de encontrar respostas para as questões de investigação formuladas. Adicionalmente, efetuaram-se entrevistas semiestruturadas a alguns elementos de organismos com experiência e responsabilidades de intervenção junto das instâncias europeias, nos domínios da diplomacia e da segurança e defesa.

### **Avaliação dos resultados obtidos**

A investigação teve como objetivo apresentar subsídios que se constituam como contributos tendentes à implementação da EUGS, no capítulo concreto dos aspetos em que as AC se constituem como potenciadoras de insegurança para a UE. Este desiderato foi explicitado inicialmente através dos OG e OE.

No primeiro capítulo, para permitir a contextualização da investigação, foi feita uma breve síntese do estado da arte em termos da relação existente entre AC e segurança, alicerçada na revisão da literatura, sendo possível destacar que, nos últimos anos, não obstante os esforços de mitigação, os impactos significativos das mudanças climáticas deverão ser inevitáveis e incidirão sobre o meio onde certas populações vivem ou garantem o seu sustento, condicionando o modo de vida, o acesso a recursos e a produção de bens essenciais, problemas estes que quando atingem níveis de gravidade insustentável contribuem para o surgimento de conflitos de dimensão suscetível de afetar a segurança da UE. Foi ainda evidenciado que, embora a problemática não sendo inédita na documentação estratégica da UE, através da nova EUGS é incluída na segunda prioridade – Resiliência do



Estado e da sociedade a leste e a sul da UE – como um desafio de promoção de resiliência nas regiões circundantes.

No segundo capítulo, aduziu-se que a atividade humana tem centralidade nas causas e consequências das AC, com impactos de natureza política, social e económica, amplificados por vulnerabilidades e tensões pré-existentes nas comunidades alvo. Esta problemática pode conduzir, em determinados casos, à disrupção de sociedades, à conflitualidade e à completa ruína das instituições, gerando-se Estados caóticos, afirmando-se, por isso, que as AC são um multiplicador de ameaças.

A partir da constatação de que as AC são geradoras/potenciadoras de ameaças à segurança, no sentido da sistematização do assunto no âmbito dos estudos estratégicos e de segurança, apresentou-se uma tipificação de riscos resultantes da interação entre clima em mudança e outros fatores não climáticos desfavoráveis, de diversa natureza, específicos de cada contexto. Foram, assim, evidenciados sete diferentes potenciais riscos climáticos:

- i) competição pelos recursos;
- ii) insegurança social e migração;
- iii) eventos climáticos extremos e desastres;
- iv) segurança alimentar;
- v) acesso à água doce;
- vi) subida dos oceanos e degradação de infraestruturas costeiras;
- vii) efeitos colaterais das políticas climáticas.

Em complemento, no sentido da contextualização prática da tipificação de riscos, apresentaram-se casos de estudo referentes a regiões na fronteira de segurança da UE.

No terceiro capítulo, examinou-se o panorama da UE em termos de políticas e ações de resposta aos desafios das AC, desde o documento Solana (2008) até ao presente.

Assim, o planeamento europeu da sua segurança passou a incluir, cada vez mais, a possibilidade de:

- i) prever os desastres no seu espaço de segurança, com o recurso a capacidades de aviso prévio, para que se conheça, tão cedo quanto possível, a natureza das crises geradas pelas AC e os efeitos sobre as populações afetadas;
- ii) atuar diplomaticamente no sentido da sensibilização de parceiros alvo dos efeitos ou alvo da consequência, para a diminuição das vulnerabilidades ou para a cooperação para o desenvolvimento na remoção dessas mesmas vulnerabilidades;



iii) assistir através de mecanismos de ajuda ao desenvolvimento, numa lógica coerente com as recentes tendências para usar processos de *comprehensive approach*, no seio da UE, e com o empenhamento internacional, adotando o trabalho de adaptação ao clima em andamento, geralmente liderado pela comunidade de desenvolvimento.

No quarto capítulo, partindo da investigação sobre o que a comunidade académica tem refletido para lidar com as potenciais implicações de segurança das mudanças climáticas, foram identificadas algumas lacunas que poderão condicionar a realização dos objetivos e prioridades da EUGS e identificadas as seguintes propostas que poderão contribuir para a sua operacionalização:

- i) formulação dos objetivos estratégicos;
- ii) conceptualização do tema ‘clima e segurança’;
- iii) coordenação das políticas da UE;
- iv) reforço da cooperação;
- v) emprego do *Battlegroup*.

Assim, a UE, enquanto ator principal na resposta aos desafios colocados pelas AC, deve agir, com assertividade, no apoio ao desenvolvimento e, sobretudo, prevenção, junto de Estados mais frágeis, devido, por um lado, à sua fraca adaptação e resiliência climáticas e, por outro lado, aos contextos políticos e sociais complexos e à existência de conflitualidade.

Em resumo, os efeitos graduais das AC e o seu impacto, durante o presente século, sugerem a necessidade de adoção de medidas, por parte da UE, tais como as anteriormente propostas, a fim de operacionalizar, objetivamente, os desafios de segurança apresentados na EUGS.

### **Contributos para o conhecimento**

Embora a maioria dos Estados europeus reconheça os potenciais riscos colocados pela mudança climática, os impactos desta precisam ainda ser profundamente integrados no seu planeamento estratégico. A UE tem vindo a incluir cada vez mais as questões das AC no seu trabalho em vários sectores, no entanto, os europeus, em geral, só agora começam a encarar as AC como uma questão de segurança a ser tratada de forma abrangente.

É neste contexto, que julgamos ter acrescentado valor, com este TIG, para um conhecimento mais aprofundado da realidade estratégica relacionada com as AC, através de dois contributos:



i) em primeiro lugar, tipificando e compreendendo os riscos resultantes da interação entre clima em mudança e outros fatores não climáticos, fazendo as AC um multiplicador de ameaças;

ii) em segundo lugar, avançando com linhas de ação que operacionalizem, em concreto, a prioridade da ação externa da UE, relacionada com AC, explicitada na EUGS.

#### **Recomendações e outras considerações de ordem prática**

Tendo a noção que as linhas de ação avançadas no âmbito deste TIG foram aduzidas somente no plano teórico, entende-se adequado estabelecer contacto e desenvolver estudos de validade/viabilidade com as múltiplas entidades e organismos ligados à política externa e segurança e defesa, necessariamente, ao nível do Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Relações Externas de Defesa e Universidades que promovem conhecimento no âmbito das relações internacionais, segurança e defesa e, ainda, com os diversos Institutos e *Think Tanks* deste campo do saber.

#### **Limitações da investigação e abertura para pesquisas futuras**

A principal limitação com que a presente investigação se debateu, diz respeito à ausência, a nível nacional, de uma autoridade que se debruce, de forma abrangente, sobre a problemática das AC. O conhecimento encontra-se residente apenas no meio académico. Esta lacuna, para além de não permitir uma clara formulação de pensamento estratégico nacional sobre o assunto, também não possibilita a disponibilização de informação, o estudo inclusivo e evolutivo, e a promoção da intervenção política nacional, enquanto Estado-membro da UE, sobre uma realidade global.

Este TIG abre a possibilidade de estudos subsequentes orientados para a definição de medidas de atuação face aos riscos provocados pelas AC, tendo em conta o efeito desejado – prevenção, reação ou contenção.



## Bibliografia

- Aïchi, L. et al., 2015. *COP21: enjeux de défense*. Octobre 2015 ed. s.l.:Revue Défense Nationale.
- ASP, 2014. *The Global Security Defense Index on Climate Change*. [Em linha] Disponível em: <http://www.americansecurityproject.org/climate-energy-and-security/climate-change/gsdicc/> [Acedido em 5 fevereiro 2017].
- C2ES, 2013. *The President's Climate Action Plan*. [Em linha] Disponível em: <https://www.c2es.org/federal/obama-climate-plan-resources> [Acedido em 5 fevereiro 2017].
- Correia, A. M., 2016. *Estratégia Global da União Europeia: uma leitura otimista quanto à dimensão da Defesa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.eurodefense.pt/estrategia-global-da-ue-leitura-otimista-quanto-dimensao-da-defesa/> [Acedido em 13 fevereiro 2017].
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia Vol I*. Lisboa: IAEM.
- David, C. P., 2001. *A Guerra e a Paz: abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Dougherty, J. E. e Pfaltzgrff, R. L., 2003. *Relações Internacionais - As teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva.
- EEA, 2017. *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUISS, 2014. *Climate change and EU security – When and how they intersect*. [Em linha] Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/climate-change-and-eu-security-when-and-how-they-intersect/> [Acedido em 5 fevereiro 2017].
- Fernandes, A. H. e Duarte, A. P., 1999. Da hostilidade à construção da Paz: para uma revisão crítica de alguns conceitos estratégicos. *Nação e Defesa N° 91*, Outono de 1999, pp. 95-127.
- Hough, P., 2008. *Understanding Global Security*. 2ª ed. New York: Routledge.
- IDN, 2014. *A Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho Europeu de Dezembro de 2013*. [Em linha] Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e->



[briefing\\_papers/policy\\_paper\\_7\\_PCSD\\_e\\_o\\_conselho\\_europeu\\_dezembro.pdf](#)

[Acedido em 5 fevereiro 2017].

IESM, 2015a. *Trabalhos de Investigação (NEP / ACA - 010)*. Lisboa: IESM.

IESM, 2015b. *Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IESM (NEP / ACA - 018)*. Lisboa: IESM.

IISS, 2010. *Climate Conflict: How global warming threatens security and what to do about it*. [Em linha]

Disponível em: <https://www.iiss.org/en/publications/adelphi/by%20year/2009-b7cc/climate-conflict--how-global-warming-theatens-security-and-what-to-do-about-it-1c8d/ap409-05-chapter-3--darfur--the-first-modern-climate-change-conflict-5e17>

[Acedido em 12 fevereiro 2017].

IPCC, 2007. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*. [Em linha]

Disponível em: [https://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_wg1\\_report\\_the\\_physical\\_science\\_basis.htm](https://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg1_report_the_physical_science_basis.htm)

[Acedido em 12 fevereiro 2017].

IPCC, 2014a. *Climate Change 2014: Impacts, Adaption and Vulnerability - Summary Policymakers*. [Em linha]

Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

[Acedido em 2 fevereiro 2017].

IPCC, 2014b. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [Em linha]

Disponível em: <https://www.ipcc.ch/>

[Acedido em 20 fevereiro 2016].

IUM, 2016. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. Cadernos do IESM N.º 8*. Lisboa: IESM.

Johnston, M., 2015. *Draft: Action plan for climate diplomacy From Lima to Paris: Climate Diplomacy in 2015*. [Em linha]

Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1dSm8fhLv79LAuiO1tB-gWDMUgOHn-y6lC\\_94vs5I31ekWEyF0tcBJehA-EkXtEsFL9B6V3ToOjN\\_ZD52/view](https://drive.google.com/file/d/1dSm8fhLv79LAuiO1tB-gWDMUgOHn-y6lC_94vs5I31ekWEyF0tcBJehA-EkXtEsFL9B6V3ToOjN_ZD52/view)

[Acedido em 13 fevereiro 2017].



- Military Green 2013, 2013. *Agência Europeia de Defesa*. [Em linha]  
Disponível em: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/military-green-2013-report.pdf>  
[Acedido em 28 fevereiro 2017].
- Mobjörk, M. et al., 2016. *Climate-related security risks - Towards an integrated approach*. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute.
- Ohta, H., 2009. *The Interlinkage of Climate Security and Human Security: The Convergence on Policy Requirements*. [Em linha]  
Disponível em: [http://www.kankyo.tohoku.ac.jp/sermss/lectures/The%20Interlinkage%20of%20Climate%20Security%20and%20Human%20Security\\_02-2.pdf](http://www.kankyo.tohoku.ac.jp/sermss/lectures/The%20Interlinkage%20of%20Climate%20Security%20and%20Human%20Security_02-2.pdf)  
[Acedido em 11 fevereiro 2017].
- Oliveira, V., 2017. A EUGS e as alterações climáticas [Entrevista] (Lisboa, 3 março 2017).
- ONU, 2017. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. [Em linha]  
Disponível em: <http://unfccc.int/2860.php>  
[Acedido em 5 fevereiro 2017].
- Parsons, R. J., 2009. *Taking Up the Security Challenge of Climate Change*. [Em linha]  
Disponível em: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub932.pdf>  
[Acedido em 12 fevereiro 2017].
- Ribeiro, A. S., 2009. *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, N. P., 2017. A EUGS e as alterações climáticas [Entrevista] (Lisboa, 3 março 2017).
- Rüttinger, L. et al., 2015. *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks*, Berlin: Meaghan Parker.
- Smith, D. e Vivekananda, J., 2009. *Climate Change, Conflict and Fragility*. [Em linha]  
Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/140217/4%20oct%202.pdf>  
[Acedido em 12 fevereiro 2017].
- Solana, J., 2008. *Alterações Climáticas e Segurança Internacional: Documento do Alto Representante e da Comissão Europeia para o Conselho Europeu*. [Em linha]  
Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.pdf)  
[Acedido em 5 fevereiro 2017].



- Sonnsjö, H. e Bremberg, N., 2016. *Climate Change in an EU Security Context: The Role of the European External Action Service*, Estocolmo: AJ E-print AB.
- Trombetta, M. J., 2008. Environmental security and climate change: analysing the discourse. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(4), pp. 585-602.
- UE, 2008a. *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*, Brussels: European Union.
- UE, 2008b. *Climate Change and Security: Recommendations of the High Representative on follow-up to the High Representative and Commission report on Climate Change and International Security*, Brussels: European Union.
- UE, 2009. *Joint progress report and follow-up recommendations on climate change and international security (CCIS) to the Council*, Brussels: European Union.
- UE, 2011. *Council conclusions on EU Climate Diplomacy, 106th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 18 July 2011*, Brussels: European Union.
- UE, 2013. *The EU Strategy on adaptation to climate change: Strengthening Europe's resilience to the impacts of climate change*, Brussels: European Union.
- UE, 2014. *Council conclusions on the EU's comprehensive approach*. [Em linha] Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf) [Acedido em 12 fevereiro 2017].
- UE, 2015a. *Action Document for Climate Change and Security*, Brussels: European Union.
- UE, 2015b. *From Mutual Assistance to Collective Security: Article 42(7) TEU: Orchestrating Our Response to New Threats*, Brussels: European Union.
- UE, 2016a. *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. [Em linha] Disponível em: [https://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) [Acedido em 5 fevereiro 2017].
- UE, 2016b. *European climate diplomacy after COP21: Elements for continued climate diplomacy in 2016*, Brussels: European Union.
- UE, 2017. *Conselho Europeu Conselho da União Europeia*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/home/> [Acedido em 13 fevereiro 2017].



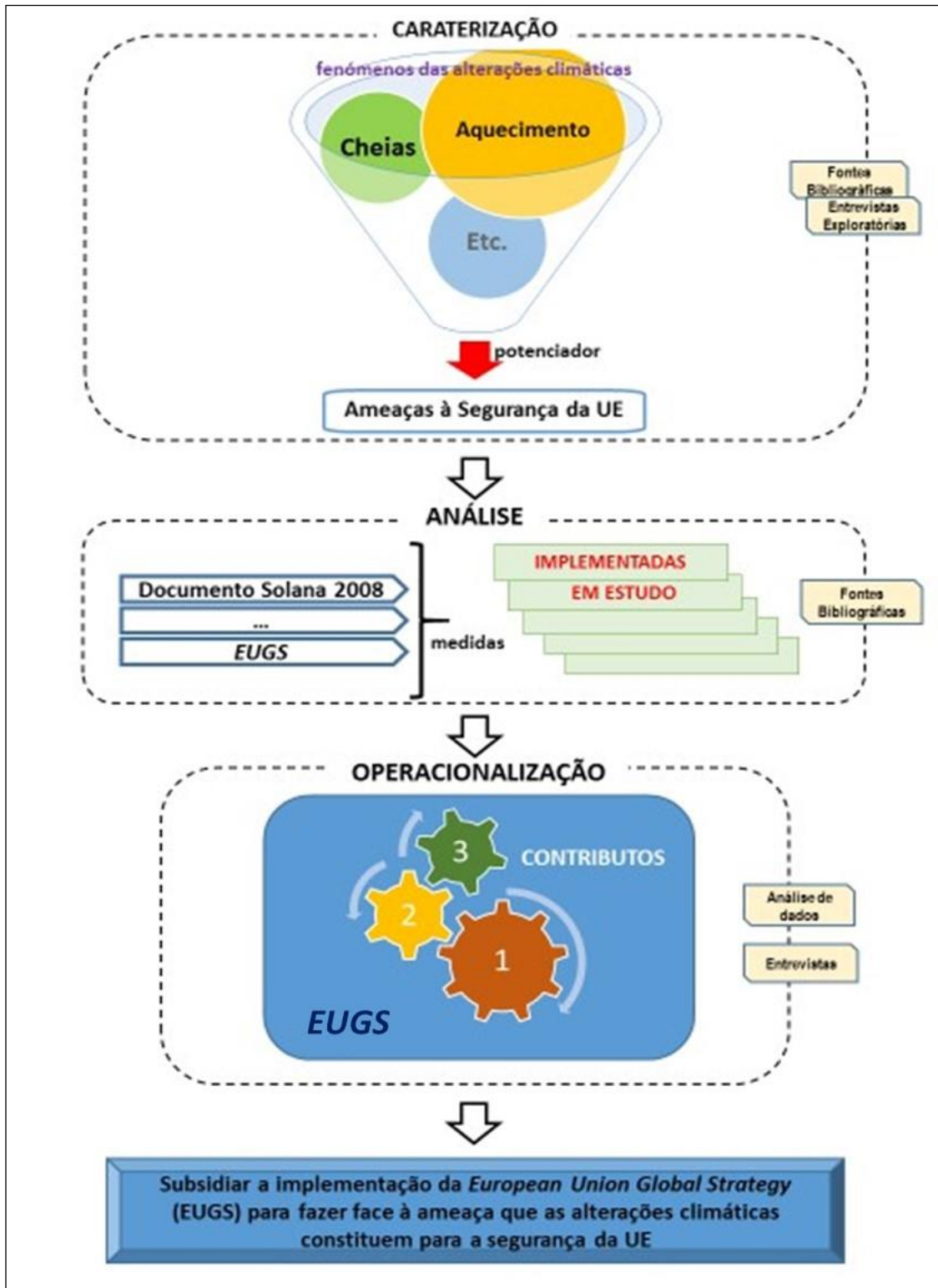
Ville, G. d. e Kingham, R. A., 2011. *Recent trends in EU external action in the fields of climate, environment, development and security: Report for the European Space Agency*, The Hague: Institute for Environmental Security.

Yin, R. K., 2015. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman.

Youngs, R., 2014. *Climate Change and EU Security. Un Unmet Challenge*, Brussels: Carnegie Europe.



Apêndice A — Estrutura-guia da investigação





## Apêndice B — Corpo de conceitos

### Clima

Para o IPCC ‘*climate*’ “*is usually defined as the average weather, or more rigorously, as the statistical description in terms of the mean and variability of relevant quantities over a period of time ranging from months to thousands or millions of years [...] ‘climate’ in a wider sense is the state, including a statistical description, of the climate system*”. Ou seja, ‘clima’ é, geralmente, definido como o tempo médio ou, mais rigorosamente, como a descrição estatística em termos de média e variabilidade de variáveis relevantes durante um período de tempo que varia de meses a milhares ou milhões de anos. Em sentido lato, ‘clima’ é o estado do sistema climático, incluindo uma descrição estatística (IPCC, 2007, p. 943).

### Alteração Climática

Não existe uma definição consensual.

Para a *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), entende-se por ‘*climate change*’ as: “*a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods*”, ou seja, ‘alteração climática’ é a mudança no clima atribuída direta ou indiretamente a atividades humanas que modificam a composição da atmosfera global e que vem a somar-se à variabilidade natural do clima observada durante períodos de tempo comparáveis (IPCC, 2007, p. 943).

Para o IPCC ‘*climate change*’ “*refers to a change in the state of the climate that can be identified [...] by changes in the mean and/or the variability of its properties, and that persists for an extended period, typically decades or longer. Climate change may be due to natural internal processes or external forcings, or to persistent anthropogenic*”. Assim ‘alteração climática’ foi definida como a mudança de estado do clima, que pode ser identificada pelas alterações na média e/ou na variabilidade das suas propriedades e que persiste por um período prolongado, tipicamente várias décadas ou mais, podendo as suas causas ser atribuídas a processos naturais internos ou a forças externas, ou ainda pela atividade humana (IPCC, 2007, p. 943).

Assim, para a UNFCCC é relevada a atividade humana como a principal causa das AC, enquanto para o IPCC a atividade humana é só parte das causas das AC.

Por uma questão de maior neutralidade concetual, adotou-se no presente trabalho, a definição do IPCC.

### Segurança

“A ausência de ameaças militares e não militares que pudessem pôr em causa os valores centrais que uma pessoa ou uma comunidade querem promover, e que implicassem um risco de utilização da força” (David, 2001, p. 27).

### Ameaça

Em termos genéricos “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.)” (Couto, 1988, p. 329). Sendo que no âmbito da estratégia consideram-se, sobretudo, as ameaças oriundas de uma vontade racional, sendo também designada como o produto das possibilidades pelas intenções.



### **Risco**

Entendido como “uma ação não diretamente intencional e eventualmente sem carácter intrinsecamente hostil (contrariamente aos termos que caracteriza a ameaça na estratégia), provinda de um ator interno ou externo não necessariamente estratégico, mas que pode influenciar o carácter estratégico de decisões e ações estratégicas de um qualquer ator estratégico, uma vez que adquire carácter estratégico quando relacionado com esse ator que influencia” (Fernandes e Duarte, 1999, p. 107).

### **Ameaças e Riscos**

No âmbito dos estudos estratégicos e de segurança, a principal diferença entre ‘risco’ e ‘ameaça’ reside no sujeito da ação. Enquanto na ameaça existe intencionalidade, logo um sujeito racional, no risco subentende-se a existência de um acaso ou fenómeno natural.

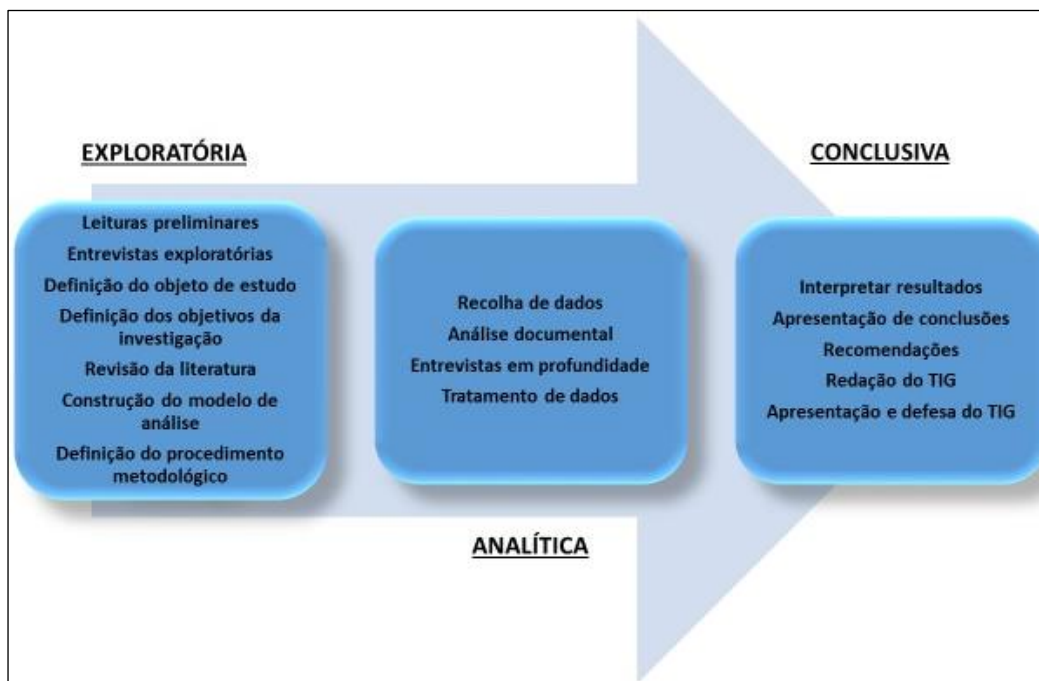
Os efeitos negativos das AC são frequentemente referidos como uma ameaça à segurança, no âmbito dos estudos estratégicos e de segurança. Sendo mesmo comparados com uma ameaça, no sentido tradicional do termo, tal como o terrorismo ou os Estados que concorrem para a proliferação de armas de destruição em massa.

No contexto deste trabalho, optou-se por separar os conceitos e adotar o ‘risco’ no contexto de segurança, pois considera-se que as AC expõem riscos inerentes às sociedades modernas, levando a situações de insegurança.

Embora a resposta às ameaças se baseie frequentemente na lógica dos jogos de soma zero, com vencedores e vencidos, a abordagem de risco tem o potencial de reconhecer as interdependências, que são cruciais para responder ao carácter multifacetado dos riscos de segurança, impostos pelo clima, que se colocam aos seres humanos e às sociedades (Mobjörk, et al., 2016, p. 4).



Apêndice C — Fases do percurso metodológico





## Apêndice D — Guião de entrevista

### **INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**

#### **Trabalho de Investigação do CPOG 2016/17**

Tema: A ESTRATÉGIA GLOBAL PARA A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA E AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

#### **Guião de Entrevista**

##### Questões:

1. A UE, na sua nova EUGS inclui na segunda prioridade – «Resiliência do Estado e da sociedade a leste e a sul da UE» – como um desafio de promoção de «Resiliência nas regiões circundantes» a referência aos desafios de segurança provocados pelas alterações climáticas.  
Considera essa referência adequada e suficiente ou gostaria de ver no documento asserções mais concretas no âmbito das ações estratégicas para minimizar o efeito provocado pelas alterações climáticas?
2. A partir da constatação de que as alterações climáticas são geradoras/potenciadoras de riscos de segurança, uma vez que as consequências das alterações climáticas têm impactos de natureza política, social e económica, amplificados por vulnerabilidades e tensões pré-existentes nas comunidades alvo.  
Quais são, concretamente, esses riscos de segurança e como os sistematizaria?
3. Partindo da seguinte tipificação em sete diferentes potenciais riscos climáticos:
  - i) Competição pelos recursos;
  - ii) Insegurança social e migração;
  - iii) Eventos climáticos extremos e desastres;
  - iv) Segurança alimentar;
  - v) Acesso à água doce;
  - vi) Subida dos oceanos e degradação de infraestruturas costeiras;
  - vii) Efeitos colaterais das políticas climáticas.Concorda com esta tipificação? Existem redundâncias? Há excesso? Existem outros riscos?
4. Tendo em conta o atual panorama da UE, em termos de capacidade de resposta aos desafios das alterações climáticas, que ações concretas já foram instituídas pela UE?
5. Para lidar com as potenciais implicações de segurança das mudanças climáticas, que ações na prática poderá a UE instituir, futuramente, para operacionalizar as diretrizes estabelecidas na EUGS?
6. Deverão os instrumentos militares da UE ser utilizados para a prevenção, reação e/ou contenção de crises provocadas pelos riscos de segurança induzidos pelas alterações climáticas?



## Apêndice E — Detalhe dos diferentes tipos de riscos compostos resultantes de AC

Apresenta-se neste apêndice uma descrição mais detalhada de cada um dos sete tipos de riscos compostos identificados por Rütinger, et al (2015, pp. 16-71).

### **Competição pelos recursos**

O acesso aos recursos naturais, particularmente a água e a terra arável, será um desafio crescente em algumas zonas devido a razões climáticas, designadamente a seca e a desertificação. Por outro lado, aumentará a procura em zonas de forte crescimento demográfico e desenvolvimento económico acelerado. Em conjunto, estas tendências poderão estimular uma maior concorrência em torno dos recursos, aumentando tensões que podem levar a conflitos locais, sendo estes mais prováveis em regiões com escassez de recursos naturais e com histórico de conflitos ou existência de grupos marginais.

### **Insegurança social e migração**

As AC conduzirão à insegurança das pessoas cuja vida depende mais diretamente dos recursos naturais. Em áreas mais sensíveis, a redução da terra arável ou da água para a agricultura de regadio ameaça o trabalho relacionado com recursos vulneráveis ao clima. Os efeitos destas alterações podem agravar-se na presença de outros problemas, como as desigualdades no acesso às terras, mercados frágeis, barreiras ao comércio ou infraestruturas deficientes, forçando as populações a procurar outras formas de vida. Algumas pessoas migrarão para zonas urbanas, onde o desemprego e a precariedade prevalecem, enquanto outras procurarão fontes de rendimento informais ou mesmo ilegais. Apesar da fragilidade dos Estados e a demografia permanecerem como a principal fonte de migração, as AC podem alterar os padrões migratórios e acentuar as tendências verificadas.

### **Eventos climáticos extremos e desastres**

Os fenómenos climáticos extremos e os desastres naturais degradam ou destroem as vidas das pessoas, os seus modos de subsistência, as infraestruturas e a comunidades em geral. Colocam igualmente pressão adicional sobre governos fragilizados, diminuem as oportunidades económicas e reduzem os recursos disponíveis, provocando a deslocação de pessoas. A inadaptação dos territórios e a ausência de mecanismos de proteção e ajuda para lidar com os desastres, acentuam o descontentamento social, especialmente se os governos locais ou a assistência internacional não derem respostas adequadas e equitativas, exacerbando tensões, o que aumenta a possibilidade de conflito. Em zonas frágeis ou conflituosas, os desastres podem minar os esforços para aumentar a resiliência aos impactos.

### **Segurança alimentar**

As AC têm impacto na produção de alimentos em muitas regiões, podendo ser mais graves se combinadas com outras variáveis, tais como, o custo da energia, o aumento da procura por razões demográficas ou o desenvolvimento económico acelerado.

A título de exemplo, os tumultos ou conflitos em mais de 40 países em todo mundo, durante a crise alimentar 2007-2009, que teve o seu início na Austrália, demonstraram que a volatilidade e os elevados preços dos alimentos aumentam a possibilidade de conflito, particularmente em contexto de pobreza e governação frágil, sendo os impactos mais sentidos em Estados fortemente dependentes das importações de alimentos. A dimensão desses impactos depende, não apenas, de fatores locais, tais como o grau de urbanização e de acesso aos mercados, mas também das políticas nacionais como a subsídio dos produtores e dos mercados de exportação.



### **Acesso à água doce**

A gestão da água disponível, especialmente em cursos fluviais transfronteiriços, é frequentemente fonte de tensão entre Estados vizinhos. Com efeito, o aumento da procura e as consequências negativas na qualidade e quantidade da água disponível poderão conduzir a uma maior pressão sobre os governos dos países envolvidos, com muitas das bacias hidrográficas transfronteiriças a localizarem-se em zonas com histórico de conflitos armados. Ainda que, até ao momento, não haja precedentes em relação a conflitos armados devidos, exclusivamente, à competição pela água, a probabilidade de poderem vir a ocorrer no futuro é elevada, particularmente em regiões onde os instrumentos de gestão da água são frequentemente eclipsados por considerações políticas ou por assimetrias de poder entre os países envolvidos.

### **Subida dos oceanos e degradação de infraestruturas costeiras**

A subida do nível de água dos oceanos ameaçará zonas costeiras baixas, conduzindo à desordem social e a deslocação de populações. Paralelamente, crescerão tensões internacionais em torno da revisão das fronteiras marítimas e do acesso aos recursos dos oceanos. Apesar de se estimar que nenhum país ficará completamente submerso até final do presente século, territórios, recursos naturais e infraestruturas costeiras serão gradualmente perdidos e a viabilidade económica das regiões afetadas decrescerá significativamente. Adicionalmente, os estragos provocados por tempestades e ciclones será mais severo e aumentará a pressão de perda de terras, forçando a deslocação massiva das pessoas ou mesmo a migração em larga escala.

### **Efeitos colaterais das políticas climáticas**

Para reduzir a fragilidade das zonas mais vulneráveis e prevenir conflitos, são necessárias políticas eficazes de adaptação aos riscos das AC e mitigação dos seus efeitos. Contudo, se tais políticas forem concebidas e implementadas sem considerarem uma visão alargada das diferentes dimensões do problema a resolver, poderão surgir efeitos negativos não esperados, particularmente em contextos de maior fragilidade. São disso exemplo a incerteza quanto à propriedade sobre a terra, marginalização de grupos minoritários, maior degradação ambiental, perda de biodiversidade e aceleração dos problemas climáticos já existentes. Estes problemas são geralmente a consequência de deficiente coordenação intersectorial e, no caso de situações de fragilidade ou conflitualidade, a falta de sensibilidade das políticas em relação a conflitos previamente existentes.



## Apêndice F — Caso de estudo: conflitos no Sahel entre pastores e agricultores

A região do Sahel, o norte de Mali, que abriga apenas nove por cento da população do país, é um *hotspot* de vulnerabilidade climática, considerado por Rütinger et. al. (2015) um caso de estudo.

Com efeito, os efeitos cumulativos das secas frequentes, das precipitações cada vez mais erráticas e da desertificação galopante, têm prejudicado gravemente as pessoas, cujos meios de subsistência dependem dos recursos naturais. As secas de 2005 e de 2010 a 2012 degradaram o lençol freático, dizimaram animais e estimularam a migração massiva de jovens. Juntamente com a escassez de recursos, o desemprego, a fragilidade económica, governos frágeis, o terrorismo e o crime combinaram-se com as muitas outras queixas para sustentar várias rebeliões tuaregues, incluindo a rebelião de 2012, liderada pelo Movimento Nacional para a Libertação de Azawad. A subsequente insurgência no norte do Mali, por militantes islâmicos, levou à intervenção militar internacional que ainda hoje se mantém no território.

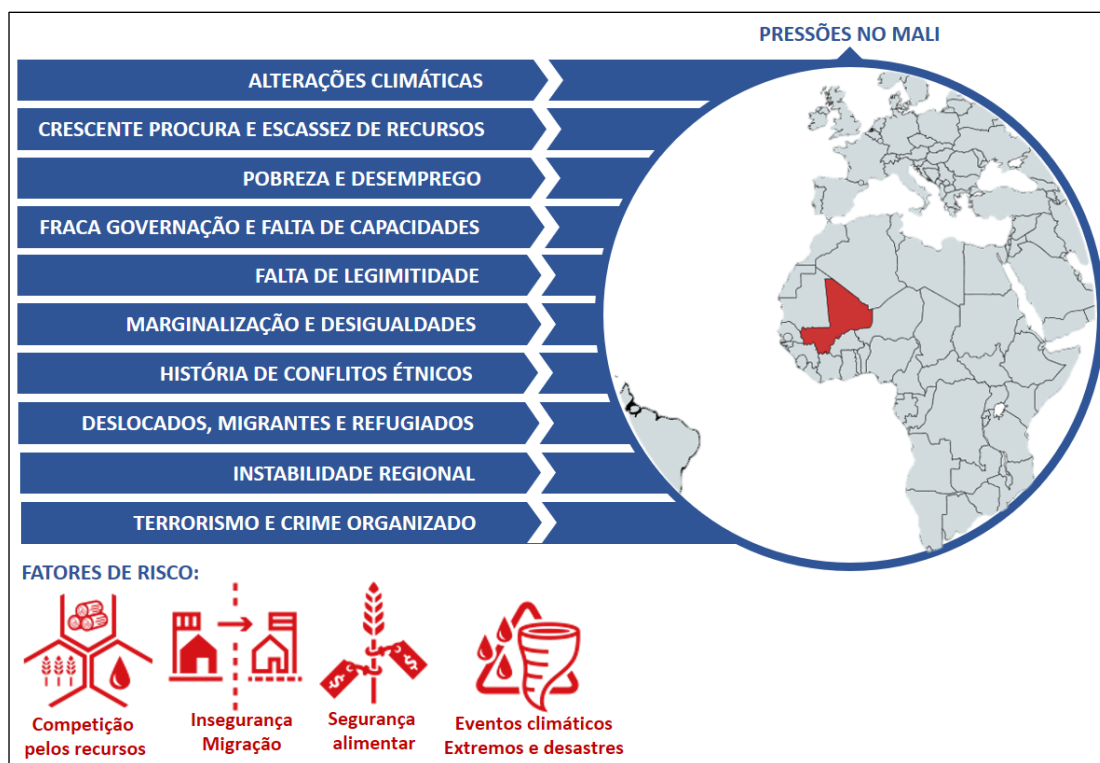


Figura 9 – Conflito no Mali – pressões e fatores de risco

**Fonte:** elaborado a partir de Rütinger, et al. (2015)

As causas profundas dos conflitos no Mali são complexas e interligadas, pese embora a maioria das queixas surjam da marginalização económica e política de certos grupos.



Desde a independência, as sucessivas políticas antimonásticas minaram o acesso dos pastores à terra de pastagem e à água, deixando-os mais vulneráveis ao *stress* ambiental. As reformas latifundiárias, as políticas de desenvolvimento e outras reformas durante a intensa modernização da agricultura, na década de 1960, alimentaram sucessivamente o sentimento de abandono entre os pastores. Acrescem ainda outros fatores de instabilidade, designadamente, as queixas com a repressão violenta do governo contra rebeliões, a instabilidade regional mais ampla no Níger e na Líbia e os relatórios de organizações não governamentais, alertando para o facto do governo ter desviado os apoios internacionais de ajuda às consequências da seca.

A incapacidade do Estado de suprir as necessidades básicas da população ou lidar com as sucessivas crises ambientais e das políticas do país, corroeu a sua credibilidade e legitimidade, enfraquecendo o contrato social entre algumas populações tuaregues e árabes, e entre estas e o governo maliano. O vazio de segurança na parte norte do país, permitiu a proliferação de grupos criminosos e, por sua vez, a insegurança crónica contribuiu para a migração forçada, assim como, a destruição de alimentos e gado, mantendo o ciclo vicioso de violência e instabilidade.

Embora a ordem constitucional tenha sido restabelecida após as eleições presidenciais e parlamentares de 2013, e atualmente a recuperação económica parece possível, o Mali continua a sofrer de múltiplas crises interligadas, que colocam um enorme *stress* num país altamente vulnerável, tanto às AC como aos conflitos.



## Apêndice G — Caso de estudo: a guerra civil no Darfur, Sudão

A guerra no Darfur, Sudão, é frequentemente citada como um exemplo clássico de um ‘conflito climático’, conforme descrito por Rütinger et. al. (2015). A variabilidade climática no Sahel, que culminou com secas devastadoras nas décadas de 1970 e 1980, tem desempenhado um papel importante no confronto entre diferentes grupos, uns contra os outros, e contra o Governo do Sudão. No entanto, o impacto das mudanças climáticas no Darfur não pode ser completamente compreendido sem reconhecer os desequilíbrios fundamentais na economia política do Sudão, o efeito profundamente destabilizador das tensões raciais árabe-africanas e a erosão das instituições tradicionais, habitualmente responsáveis pela gestão da terra, sintetizados nas figuras abaixo.

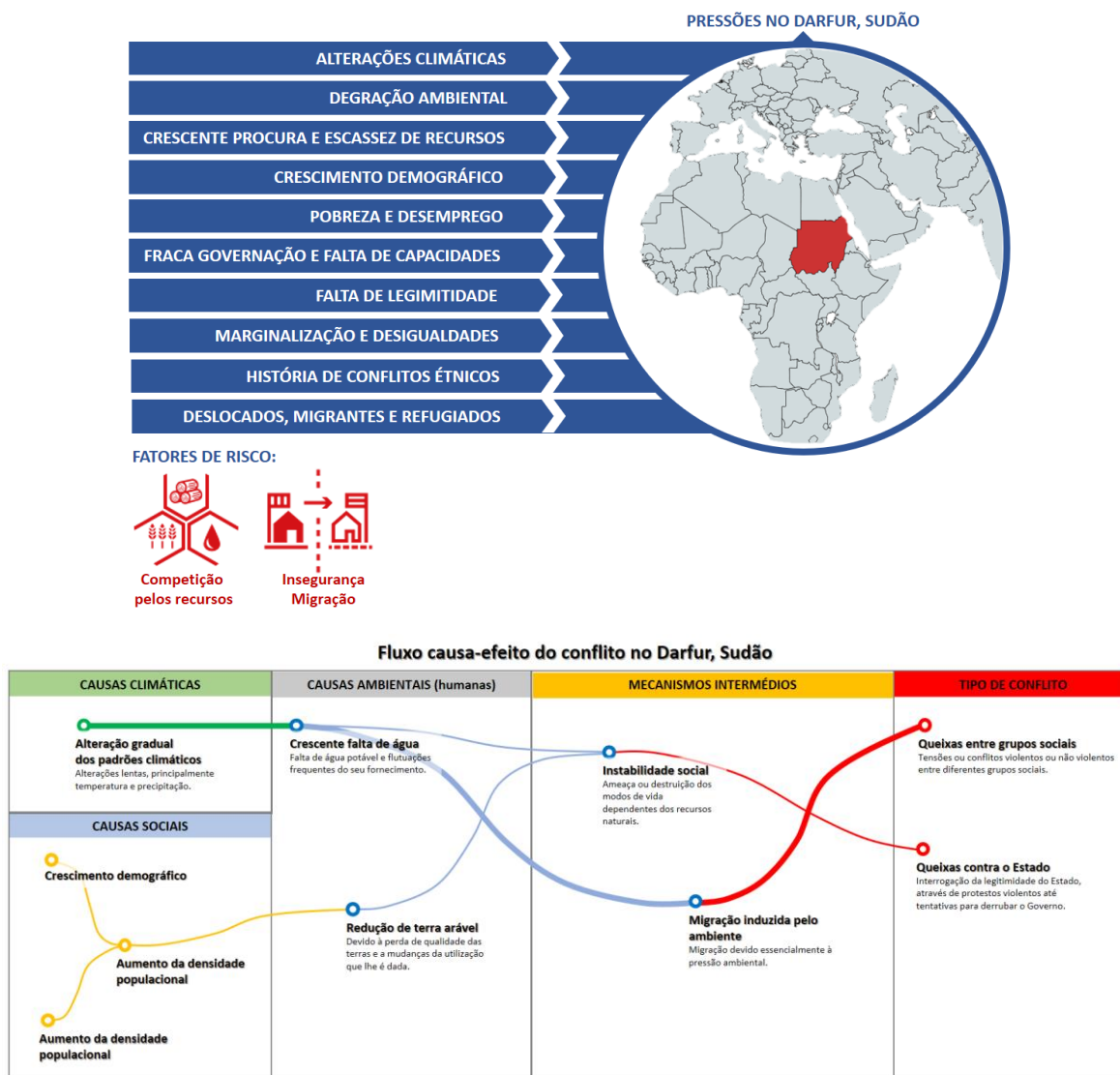


Figura 10 – Conflito no Darfur, Sudão – pressões e fatores de risco, causas e efeitos

**Fonte:** elaborado a partir de Rütinger, et al. (2015)



## Apêndice H — Caso de estudo: o papel das alterações climáticas na Síria

O conflito na Síria é considerado um dos casos de estudo de conflitos onde as AC tiveram um papel relevante, segundo Rütinger et. al. (2015). Tudo começou com um protesto pacífico contra o regime do Presidente Bashar al-Assad, em março de 2011, que degenerou numa guerra civil sangrenta que se mantém até ao presente. Na sua origem estiveram uma série de fatores socioeconómicos, políticos e ambientais, incluindo a pobreza crescente, o desemprego, a ausência de liberdade política, a corrupção, secas severas, deficiente gestão dos recursos e os impactos do clima na água e produção de cereais.

A figura abaixo apresenta esquematicamente os fatores mais influentes no desenrolar do conflito.

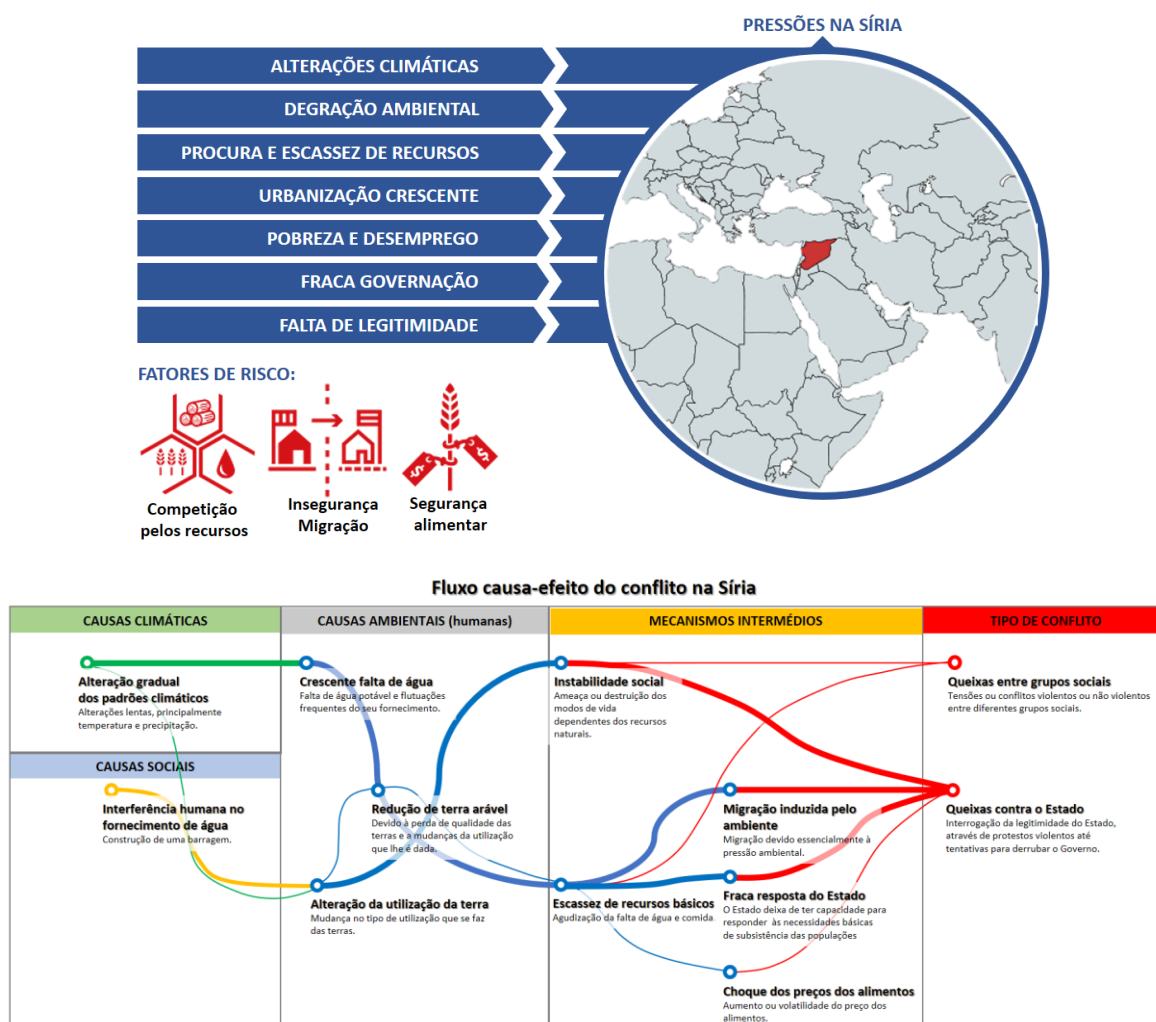


Figura 11 – Conflito da Síria – pressões, fatores de risco, causas e efeitos

**Fonte:** elaborado a partir de Rütinger, et al. (2015)



A seca que afligiu o país desde 2006, reduziu a produção agrícola do país em 85%, afetando 1,3 milhões de pessoas diretamente, com 75% das famílias dependentes da agricultura a serem severamente afetadas.

A seca foi exacerbada por um longo legado de deficiente gestão dos recursos, principalmente devido aos elevados subsídios governamentais para o cultivo de trigo e algodão, com uso intensivo de água, que levaram à promoção de técnicas de irrigação ineficientes. Os agricultores desenvolveram, desse modo, as suas produções à custa da exploração dos recursos hídricos subterrâneos do país, mas, à medida que a seca se prolongava para os seus segundo e terceiro anos, o governo sírio cancelaria uma série de subsídios estatais, conduzindo à escalada do preço do combustível e dos fertilizantes.

A perda maciça de meios de subsistência forçou agricultores, pastores e famílias rurais a migrar para cidades superlotadas, sobrecarregando as infraestruturas urbanas e os serviços básicos, e aumentando o desemprego urbano. Mais de um milhão de pessoas ficaram inseguras em termos alimentares, acrescentando uma pressão substancial a fatores de *stress* preexistentes, como o desagrado com o governo do país. Esta insegurança alimentar foi o rastilho que levou a Síria a entrar no conflito violento, com o Governo a não conseguir responder à crise humanitária que se sucedeu, alimentando ainda mais o descontentamento nas zonas rurais.



## Apêndice I — Caso de estudo: as disputas pela água na bacia do Nilo

O Egito é descrito por Rüttinger et. al. (2015) como um caso de estudo associado às AC e à gestão do recurso água, com base no qual fazemos a presente síntese.

Em 25 de janeiro de 2011, a população egípcia tomou as ruas para protestar contra o regime de quase 30 anos de Mubarak, lutando contra a opressão, a falta de liberdade de expressão, a corrupção, o desemprego, os salários baixos e a inflação dos preços dos alimentos.

Embora aqueles fatores não fossem novos para o Egito, assistiu-se a um aumento da pobreza que coincide com picos súbitos de preços dos alimentos como um motor central dos protestos.

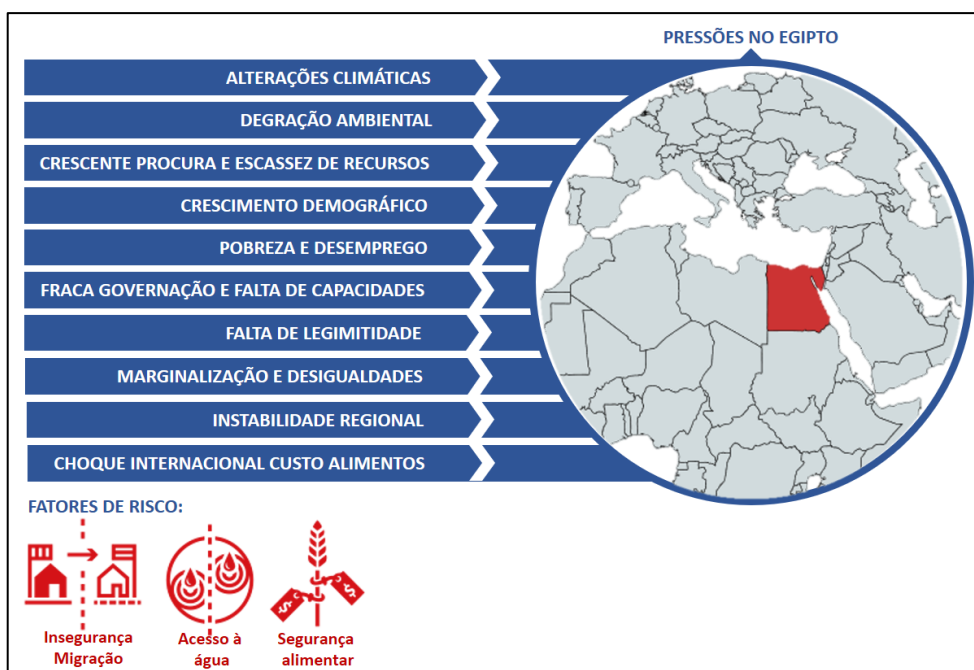


Figura 12 – Conflito no Egito – pressões e fatores de risco

Fonte: elaborado a partir de Rüttinger, et al. (2015)

O risco de conflito causado pelos preços elevados ou voláteis dos alimentos é altamente específico do contexto, tendo sido um catalisador do conflito, mas não foi uma condição necessária nem suficiente para explicar a violenta agitação civil em 2011 e 2013. Sendo um dos maiores importadores de trigo do mundo, o Egito é altamente vulnerável aos choques dos preços dos alimentos. Por outro lado, apenas quatro por cento do território do Egito é adequado para a agricultura, a escassez de água é cada vez maior e a população do país está a crescer. As AC projetam uma diminuição da precipitação em mais de 9% nas



partes centrais do país, ameaçando o rio Nilo. Um total de 80% da água do país é usada para a agricultura.

As famílias egípcias gastam mais de 40% do seu rendimento na alimentação e, portanto, são altamente sensíveis às flutuações dos respetivos preços, particularmente em áreas urbanas como o Cairo, onde os protestos começaram. O Egito tem uma longa tradição de subsidiar alimentos, especialmente trigo, a fim de combater os choques recorrentes e manter a estabilidade política. Com cerca de 18 por cento da população egípcia a sofrer de insegurança alimentar, este sistema de abastecimento alimentar chegou ao seu limite e as crises de 2008 e 2011 sublinharam a incapacidade do governo de garantir uma segurança alimentar sustentável para as suas populações, fator que contribuiu bastante para a perda de legitimidade do Governo.

Os subsídios aos alimentos foram criticados por serem caros e ineficientes. Em 2008-09, os custos fiscais dos subsídios alimentares representaram dois por cento do Produto Interno Bruto. Além disso, 28% dos subsídios alimentares não atingiram as famílias mais vulneráveis. Ao nível macro, os subsídios governamentais alargaram o défice orçamental e aprofundaram a dependência do Egito dos investidores externos. A instabilidade política no Egito cortou os investimentos estrangeiros e reduziu o turismo, ampliando o desequilíbrio financeiro, o que dificultou a implementação das reformas necessárias.





se assim a legislação do país, mais restritiva, enquanto outros, entre eles os Estados Unidos e a UE, pretendem o seu tratamento como estreitos internacionais.

### **Os recursos do Ártico**

O mar Ártico é uma reserva de recursos muito importante em petróleo e gás, assim como em minérios de elevado valor estratégico. Calcula-se que existam no Ártico 30% das reservas energéticas globais e que os minerais ali existentes são igualmente muito valiosos para indústrias de alta-tecnologia e eletrónica. A verdadeira extensão dos recursos não é conhecida, havendo, contudo, o risco ambiental da sobre-exploração, com os Estados ribeirinhos<sup>13</sup> a terem sobre este assunto diferentes sensibilidades.

### **A segurança do Ártico**

A abertura do Ártico coloca novos desafios de segurança em quatro dimensões:

- Presença no mar, associada à crescente utilização e presença humana, sendo necessário que os Estados ribeirinhos do Ártico disponham dos meios adequados à segurança da navegação e de apoio à salvaguarda da vida humana no mar;

- Soberania, dado que as zonas de soberania territorial e de jurisdição não estão ainda definidas, sendo que a zona económica exclusiva reclamada pela Rússia abrange grande parte do Ártico, incluindo o Pólo Norte;

- Nuclear, dado que a plataforma de gelo polar é usada para proteção dos submarinos nucleares balísticos, particularmente relevante durante a Guerra Fria;

- Defesa antibalística, por abrir novas perspectivas para os Estados Unidos colocarem na região navios com capacidade de defesa balística Aegis, incrementando dessa forma a sua capacidade de defesa contra potenciais mísseis balísticos lançados de países como o Irão ou a Coreia do Norte, cujas trajetórias atravessam a região polar.

O Ártico tem assim um forte potencial económico face à fusão do gelo e aos seus recursos naturais, mas é igualmente palco de cruzamento de interesses geoestratégicos, com relevância para a segurança global. A Rússia prepara-se para estar à altura de assegurar os seus interesses na região, sendo igualmente evidente que as suas reivindicações, sobretudo em relação ao Pólo Norte, não serão aceites pelos seus vizinhos do grande norte.

Por isso, apesar de não se esperar uma confrontação militar na região, os desenvolvimentos futuros, face aos impactos resultantes das AC, exigem o adequado acompanhamento pela comunidade internacional, incluindo a UE.

---

<sup>13</sup> Canadá, Dinamarca, Estados Unidos da América, Noruega e Rússia.