

DIMENSÕES DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA – SECURITY AND SAFETY

Sónia Candeias e Rui Pedro Reis

Texto entregue em Novembro de 2021

PARA A UNIÃO EUROPEIA (UE) E SEUS CIDADÃOS A SEGURANÇA constitui um fator-chave, garante de uma elevada qualidade de vida na sociedade europeia e proteção de infraestruturas críticas, através da prevenção e da luta contra as ameaças comuns (Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, 2010).

Para isso, é necessário a criação de mecanismos que permitam salvaguardar a segurança dos cidadãos, sob os mais diversos contextos em que se encontrem e, neste sentido, o Tratado de Lisboa e o Programa de Estocolmo vieram dotar a UE de capacidade de tomar medidas concertadas no campo da segurança e justiça, onde a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros (EM) assumem diversas formas de atuação. Entre estas, os mecanismos criados para fazer face a ameaças, num reconhecimento da existência de um conjunto de ameaças que são comuns e transversais e que transportam para um conceito de segurança europeia mais ampla e abrangente.

Para além das suas próprias estratégias nacionais em matéria de segurança, os EM desenvolvem modelos de cooperação ao nível bilateral, multilateral e regional, mas que não são suficientes quando estão em causa ameaças comuns, e que carecem de uma abordagem à escala da UE. Tem sido neste sentido, que as instituições europeias têm atuado em matéria de segurança, quer numa vertente *security*, quer numa vertente *safety*, com vista a encontrar uma resposta adequada e integrada, fruto da própria evolução conceptual do termo.

Uma dimensão securitária mais ampla e polissémica, com as vertentes *security* e *safety* a assumirem a centralidade do debate no seio das instituições europeias. Importa por isso, debruçar sobre estes conceitos que segundo o dicionário da língua inglesa¹ *security* relaciona-se com as “atividades envolvidas na proteção de um país, edifício ou pessoa contra um ataque, perigo, etc.”, enquanto *safety* está relacionado com “o estado de estar seguro e protegido de perigo ou dano”. Conceitos muito similares, em que se pode assumir que a interpretação de *safety* implica uma proteção de um perigo, enquanto *security* está presente no livre de um perigo.

Boholm et al., (2016) apontam para uma ambiguidade dos termos na linguagem que é utilizada assumindo conceitos que se entrecruzam e se tornam por vezes ambíguos. Esta ambiguidade de termos: ser protegido do perigo, implica que as devidas precauções foram tomadas e que existem salva-

guardas definitivas no lugar; enquanto livre de perigo, pode significar inúmeras coisas, i.e., pode significar que há proteções em vigor, mas também pode significar que não há ameaça de perigo no tempo presente, ou que a ameaça está em outro lugar, ou que nunca houve uma ameaça para começar (Kuntze et al., 2015).

“
Conceitos *safety* e *security* abarcam uma visão ampla de segurança, mas com duas dimensões dispare.

Rigterink (2015) utiliza *safety* para se referir à liberdade individual de ameaças e *security* para se referir à liberdade de algum grupo de indivíduos em relação à ameaça. Assume-se assim, que *safety* abrange segurança empregue com sentido de cuidado, zelo, relacionando-a com a saúde, integridade física, proteção de perigos individuais, ou ausência de perigos provocados por condições inseguras, numa dicotomia com *security*, empregue no sentido de ameaça, defesa (por medidas adicionais), presença de risco e intenção/dolo de causar danos, que estaria relacionada com integridade do património, segurança pessoal, a nível militar, ou até mesmo com a soberania.

Em suma, os termos *safety* e *security*, assim como as suas áreas de intervenção, assumem-se distintas, apesar de existirem semelhanças no método de identificação de perigos, avaliação de riscos e controlo de danos. Os dois conceitos abarcam uma visão ampla de segurança, mas com duas dimensões dispare.

Relações Internacionais e segurança

Entender o conceito de segurança nas vertentes *safety* e *security*, transporta-nos para a evolução conceptual de segurança, que ganha novos contributos no âmbito da Relações Internacionais, no pós-Guerra Fria. Até à década de 1990 o conceito de segurança desenvolvido por Maquiavel (Esteves, 2015), Hobbes e Clausewitz (Brandão, 2011), onde o Estado é o único ator garante de segurança contra ameaças sobretudo militares faz prevalecer a Teoria Realista no âmbito das Relações Internacionais. Numa perspectiva realista, a segurança está associada à dimensão militar, o Estado é o principal

ator e referência quase exclusiva da segurança, “ou seja, segurança do Estado, pelo Estado e em nome do Estado perante ameaças provenientes essencialmente de outros Estados” (Tomé, 2014: 492).

Com o fim do regime Soviético surgem novos debates no seio das Relações Internacionais, baseados numa perspectiva multidisciplinar, com Barry Buzan (1991) a sua obra “*Sates, People and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-cold War Era*” a contribuir para o aparecimento de novos termos: segurança política, segurança militar, segurança económica, segurança ambiental, segurança societal (Buzan, 1991; Weaver et al. 1993; Buzan, Weaver e Wilde, 1998; Collins, 2007; Brandão, 2011; Tomé, 2014).

O reconhecimento por parte da comunidade internacional do aumento das ameaças e o fato de se constatar que o desenvolvimento de cada Estado não estaria diretamente relacionado com as ameaças com que se depavara levou ao aumento de instrumentos de segurança, para além dos militares, como “ajuda ao desenvolvimento, novos regimes jurídicos e financeiros, processos diplomáticos, serviços de *intelligence*, promoção dos direitos humanos ou reconstrução e fortalecimento do Estado de Direito” (Tomé, 2014, p. 493).

O aparecimento de novos conceitos de segurança como “segurança económica” relacionada com a necessidade de garantir o desenvolvimento económico e o acesso a mercados de abastecimento e escoamento ou “segurança energética” como garante de acesso a recursos energéticos e, mais recentemente, o conceito de “segurança ambiental” relacionado com o ambiente e as alterações climáticas, no caso europeu, ambos espelhados no Tratado da União Europeia, bem como o conceito de “segurança humana” assente no pressuposto de “libertar todos os indivíduos e toda a Humanidade da violência e do medo (*freedom from fear*) e da pobreza e privação (*freedom from want*)” (UNDP, 1994: p. 3 Cit. por Tomé, 2010; Brandão, 2011; Xavier, 2011) levou a que o conceito de segurança evoluísse a par do conceito de cooperação internacional, sobretudo, após o atentado terrorista às torres gémeas, nos EUA, em 2001, com a necessidade de os Estados se readaptarem à nova realidade transnacional.

No seio das teorias das Relações Internacionais, como referencia Esteves (2015) realistas e neorrealistas Posen e Walt e Mearsheimer voltaram-se para o estudo do Estado e das ameaças externas e de como os EUA



PRINCIPAIS AMEAÇAS VISTAS PELOS CIDADÃOS EUROPEUS

Fonte: Global Attitudes Survey. Q22a-h, Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/global/2019/02/10/climate-change-still-seen-as-the-top-global-threat-but-cyberattacks-a-rising-concern/>



reagiriam na Guerra Global contra o Terrorismo que, fruto da globalização, se havia expandido através das novas tecnologias e sido alimentado pelas desigualdades promovidas pela globalização económica contribuindo para o surgimento de focos de instabilidade política nas “periferias do sistema internacional” (Santos, 2019; Esteves, 2015).

Assim, no que diz respeito às Relações Internacionais, o conceito tem assumido vários sentidos e entendimentos evoluindo para uma dimensão ampla de segurança. Pode centrar-se em questões meramente militares, assumir uma visão tradicional, ou mais traduzir-se num sentido mais abrangente com sectores, proposição moderada, ou, ainda, numa proposta de emancipação humana (Booth, 2007) dando corpo aos termos *security* e *safety*.

Ao nível das teorias das Relações Internacionais a segurança constitui “uma das mais ambíguas e debatidas noções de todo o edifício conceptual” (Tomé, 2014, p: 492) e assiste-se por parte dos EM à tomada de políticas que, consoante a sua área de implementação, assumem-me mais realistas ou mais liberais. A primeira numa postura de provedores de segurança, a segunda através de mecanismos multilaterais.

Uma vez que a segurança compete com outros objetivos ligados por recursos escassos, deve ser distinguível de, mas comparável com tais objetivos. Isso requer que a aparente importância da segurança deva ser deixada em aberto, em vez embutida no conceito em termos de interesses vitais’ ou ‘valores centrais’ (Baldwin, 1997). Deste modo também na UE o conceito é perspectivado sob várias formas em matéria de segurança, quer numa vertente *security* quer numa vertente *safety*, com vista a encontrar uma resposta adequada, através da planificação, programação e gestão de crises desenvolvendo programas que permitam enfrentar ameaças comuns e transnacionais.

Dimensão de *security*

Na sua estratégia de segurança interna a Europa adota um conceito “amplo e completo” assente na multidisciplinariedade dos diversos

sectores como forma de fazer face a ameaças que tenham um impacto direto na vida dos seus cidadãos.

As principais ameaças como o terrorismo, criminalidade organizada, tráfico de droga e pessoas, criminalidade económica e a corrupção ao que se acresce o tráfico de armas e a criminalidade transfronteiriça, promovem a cooperação entre as diversas entidades com competências na área da segurança, como forma de criar sinergias na consolidação de um modelo de segurança assente em princípios e valores, que permitam a adoção de instrumentos de resposta a estas ameaças. Para isso, foram criadas uma série de agências europeias entre elas, a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), a Agência da UE para a Cooperação em Justiça Criminal (Eurojust) ou a Agência Europeia de Fronteira e Guarda Costeira (Frontex), e desenhados um conjunto de mecanismos como o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) ou o Mecanismo de Proteção Civil de União Europeia, cada um com competências específicas e especializadas, mas todas assentes na cooperação e solidariedade entre os EM (Santos, 2019) e que dão corpo às vertentes *security* e *safety* no âmbito da segurança comum.

“
Conceitos *safety* e *security* abarcam uma visão ampla de segurança, mas com duas dimensões dispare.

Neste âmbito, assume-se primordial importância em termos de cooperação policial, o Tratado de Prüm que, de acordo multilateral, foi elevado a norma comunitária e que plasma de forma bem vinculada o princípio da disponibilidade sobre a troca automatizada de dados criminais, entre outros, de ADN, impressões digitais e registos de matrículas (Balzacq et al., 2006). Para isso, a legislação comunitária impõe a criação de pontos de contacto únicos em cada Estado-Membro para assumir esta troca de informações.

Eventos como os atentados de Madrid, Paris, Londres ou Berlim, bem como as pressões migratórias em 2015 e anos seguintes, vieram criar um ambiente propício para uma maior cooperação entre os vários EM. Como lhe chama (Campos, 2018) uma Gestão Integrada de Fontes, que passa pela integração de políticas de segurança interna comum com uma política de segurança externa, onde sobressai a cooperação com países limítrofes da UE numa Política de Vizinhança. As pressões securitárias das migrações fizeram emergir uma segurança interna entre o militar e o policial, ou seja, entre a dimensão externa e a dimensão interna da segurança, onde a fronteira é cada vez mais ténue (Schroeder, 2011). Esta tendência é acentuada com o financiamento pela UE de projetos de capacidade aéreas automatizadas (Ex: SECOPS; SESAR2020, H2020 RO-BORDER) para efeitos de segurança interna dos Estados, que passa a ser assegurada num contexto global, assente na cooperação e solidariedade, bem como na partilha de informação, conta com a participação de organizações não governamentais, e assume-se como vetor principal a prevenção e antecipação das ameaças (Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, 2010).

Dimensão de *safety*

Também na dimensão *safety* assume-se, uma abordagem ampla e integral da segurança interna, que se reveste de uma dimensão horizontal, com a participação de uma série de organismos nos mais variados sectores da sociedade, bem como uma dimensão vertical da segurança a vários níveis, como a cooperação internacional, a cooperação regional entre os EM e as políticas nacionais, regionais e locais dos próprios EM.

Um abordagem que se traduz nos princípios da subsidiariedade da proporcionalidade; a prevenção e antecipação através de uma abordagem proativa e baseada na informação; a elaboração de um modelo global de intercâmbio de informações de forma a fomentar a confiança mútua entre as autoridades responsáveis pela segurança interna da UE e em pleno respeito pela proteção de dados pessoais; a cooperação internacional; a gestão integrada de fronteiras, que promoveram um conjunto de instrumentos e, por fim, uma aposta na inovação e na formação, aspetos que, no seu conjunto, também promovem instrumentos integrados no conceito *safety* de segurança, como é o caso do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (Mecanismo), que incorpora todos estes princípios ao nível da segurança interna da UE.

Atualmente, o Mecanismo constitui um sistema integrado, centrado na gestão de catástrofes e orientado para a cobertura de todo o ciclo de proteção civil, que começa na pre-

venção e termina na recuperação. Promove a solidariedade entre EM de acordo com o n.º 3 do Tratado da União Europeia e, através de uma abordagem abrangente na gestão de riscos, de forma a reforçar a capacidade de resposta global perante a ocorrência de catástrofes, em consonância com os poderes local e regional, age no sentido de definir objetivos de resiliência à escala da União. Ele contempla um conjunto de emergências, ligadas à saúde pública, consequências das alterações climáticas como incêndios e inundações, para além das catástrofes com origem humana, em especial os riscos transfronteiriços (Parecer do Comité das regiões Europeu-Um Mecanismo de Proteção Civil da União reforçado, 2020).

Assim, estamos perante uma dimensão externa da segurança interna versus cooperação com países terceiros promovendo a cooperação internacional ao nível bilateral e multilateral, essencial para garantir a segurança dos cidadãos europeus numa abordagem integrada e proativa, que permite fazer frente a riscos e ameaças mundiais, garante da flexibilização de adaptação a novos desafios numa abordagem ampla, flexível e realista, em permanente adaptação e tendo em conta os riscos e ameaças numa perspetiva geral (Estratégia de segurança interna da União Europeia, 2010).

Nota conclusiva

As dimensões de segurança da União Europeia assentam na solidariedade e cooperação entre os EM numa vertente *security* e *safety*, que traduzem a dimensão ampla e global do conceito de segurança. Embora se reconheça que estamos perante dois termos ambíguos e que se entrecruzam, as suas áreas de atuação são distintas e resultam da própria evolução conceptual de segurança levando a União a criar instrumentos de atuação, quer na vertente *safety* quer na vertente *security*, na prossecução da sua Estratégia de Segurança Interna.

Exemplos, o Tratado de Prüm, vertente *security*, que visa a cooperação policial na troca automatizada de dados criminais entre os EM ou o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, vertente *safety*, que assenta nos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade. ■

Referências

- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security*. In *Review of International Studies* (Vol. 23).
- Balzacq, T., Bigo, D., Carrera, S., & Guild, E. (2006). *Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*.
- Boholm, M., Möller, N., & Hansson, S. O. (2016). *The Concepts of Risk, Safety, and Security: Applications in Everyday Language*. *Risk Analysis*, 36(2), 320–338. <https://doi.org/10.1111/risa.12464>
- Booth, (2007). *Theory of World Security*. Cambridge Studies International Relations. ISBN 978-0-521-54317-0.
- Brandão, A. P. (2011). Vinte anos depois: Mapeando o quadro teórico e a agenda de investigação dos Estudos de Segurança. As Tendências Internacionais e a posição de Portugal, 1–13.
- Buzan, Barry – People (1991) *States and Fear: an agenda for international security studies in post-cold war era*. Second Edition. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry, Ole Waever e Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Campesi, G. (2018). Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime. *International Journal of Migration and Border Studies*, 4(3), 196. <https://doi.org/10.1504/ijmbs.2018.10015056>
- Collins, Alan, ed. 2007. *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esteves, J. A. (2015). Estudos de direito internacional. Formação e evolução do conceito de segurança. *Revista de Direito Lusitana*, 1–48.
- Estratégia de segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança, (2010). <https://data.europa.eu/doi/10.2860/91465>
- Kuntze, N., Rudolph, C., Brisbois, G. B., Boggess, M., Endicott - Popovsky, B., Leivesley, S., & "Security vs. safety: Why do people die despite good safety?" (2015) Integrated Communication, Navigation and Surveillance Conference (ICNS), pp. A4-1-A4-10, doi: 10.1109/ICNSURV.2015.7121213.
- Parecer do Comité das Regiões Europeu (2020) ~
— Um Mecanismo de Proteção Civil da União reforçado (2020/ C 440/23).
- Rigterink, A. S. (2015). *Does security imply safety? On the (lack of) correlation between different aspects of security*. *Stability*, 4(1). <https://doi.org/10.5334/sta.fw>
- Santos, J. M. M. P. dos. (2019). Sistemas de segurança Interna – Dimensão Externa e Cooperação Internacional. *Janus Anuário* 2018-2019, 2.
- Schroeder, U. C. (2011). *Security and Governance – The Organization of Security Governance: Internal and external security in transition* (F. B. Adamson, R. Paris, & S. Wolff, Eds.). Routledge.
- Tomé Luís (2010). "Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais".
- JANUS.NET e-journal of International Relations, N.º 1, Outono 2010.
- Tomé, L. (2014). Segurança. *Enciclopédia das Relações Internacionais*, 492–494.
- Xavier, A. I. (2011). A União Europeia e a segurança humana: um ator de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospetivas. Tese de doutoramento. <http://hdl.handle.net/10316/14516>
- Waever, Ole, et al. 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.