

As Forças Armadas e a Segurança Interna. O Caso Nacional

Capitão-de-fragata
Paulo Alexandre Rodrigues Vicente



1. Introdução

Alguns eventos de grande dimensão como a Expo 98, o Euro 2004, a Cimeira União Europeia-África e ainda a recente Cimeira da NATO exigiram do nosso país o estabelecimento de um modelo de coordenação e de cooperação entre as diversas Forças, Serviços e Organismos com atribuições no domínio da segurança. Pelo que se sabe na semana passada vários meios das Forças Armadas foram envolvidos na mega operação de segurança que envolveu a estadia dos vários chefes de estado no nosso país. É o exemplo daqueles que foram atribuídos para a segurança da área molhada contígua dos locais das reuniões, no patrulhamento e controlo do espaço aéreo limítrofe, bem como na área da engenharia militar e das informações. Estes meios e capacidades militares que normalmente concorrem para uma resposta a ameaças que provem do exterior das nossas fronteiras, ou seja no âmbito da Defesa Nacional, têm vindo a ser cada vez mais solicitados em matéria de Segurança Interna do nosso país.

Perante a actualidade e pertinência deste tema, esta comunicação tem como objecto a análise da integração das Forças Armadas (FFAA) na articulação com as diferentes agências da Segurança e Defesa Nacional na Segurança Interna do nosso país.

Pretendemos assim responder à questão inicial, se as Forças Armadas são um agente da Segurança Interna?

2. Enquadramento

A noção de Segurança e Defesa está directamente associada, não só à existência de um território nacional delimitado por fronteiras, um espaço de identidade que integra uma comunidade de valores comuns, mas também à existência de um poder de soberania que conduz a sociedade e que constitui capacidades para responder a agressões e ameaças.

Em termos nacionais encontra-se bem vincada a vários níveis, a separação entre Segurança Interna e Defesa Nacional. Julgamos que se torna importante questionar o porquê e integrar sinergias num contexto mais lato de Segurança Nacional?

a. Revisão de Conceitos

A palavra segurança tem origem no latim, (*Sine Cura*) a qual significa *sem preocupações*. A sua etimologia sugere o sentido de *ocupar-se de si mesmo*. Traduz-se assim numa percepção, à qual não se encontra associada nenhuma acção. É no entanto um conceito ambíguo que não reúne consenso, definido de inúmeras formas e associado a convicções políticas e ideológicas divergentes no quadro das Relações Internacionais. Todavia, o conceito de segurança congrega em si, alguns valores centrais e comuns, nomeadamente o da libertação em relação a ameaças e o de ausência de risco, com uma projecção em termos futuros.

Se podemos entender a segurança como *a ausência de ameaças militares e não militares que pudessem pôr em causa os valores centrais que uma pessoa ou uma comunidade querem promover*¹, deveremos ter a noção que ao longo dos tempos tem havido um alargamento do conceito, incluindo considerações que ultrapassam o domínio militar.

Se durante o período da guerra fria o debate em torno das questões da segurança foi principalmente de âmbito da segurança nacional, associada às dimensões política e militar, fazendo do uso da Força o principal instrumento de resposta para lidar com as ameaças, após a queda do muro de Berlim inaugurou-se uma época de mudança em que as preocupações com as questões económicas, sociais e políticas se sobrepuseram à vertente militar. Passou a ambicionar-se um ideal de desenvolvimento e progresso, que foi interrompido em 11 de Setembro de 2001. Na realidade, exemplos como a Guerra do Golfo, os ataques às torres gémeas e a invasão da Geórgia pela Rússia, tornaram claro que a força é ainda um modo efectivo de atingir os objectivos *“politicamente”* definidos.

Numa ordem internacional, onde indivíduos, comunidades e organizações lidam, cada vez mais, com uma série de ameaças globalizadas, o Estado não é o único responsável pela segurança. Assim o conceito de alargar a segurança, como uma questão cooperativa ou colectiva, tem vindo a assumir-se como uma solução a prazo, na forma de lidar com as insurgentes ameaças.

A noção de Segurança Colectiva ou Cooperativa associada às Nações Unidas (ONU) e de Defesa Colectiva, imagem directamente ligada à NATO, são conceitos que traduzem o princípio de concentrar a decisão do uso da força numa autoridade supra-estatal².

É ainda comum envolver o alargamento do conceito de segurança à chamada segurança humana, conceito que desvia o enfoque sobre um modelo estatocentrico e direcciona a atenção para as populações; abandonando a abordagem da segurança militar contrapondo-lhe a do desenvolvimento. Não poderemos dissociar a segurança humana das outras vertentes, tais como a segurança económica, a alimentar, da saúde, a

ambiental, a pessoal, da comunidade e a política. A segurança humana concretiza assim uma possível vontade de ingerência da soberania estatal, quando populações estão com dificuldades ou em perigo, justificando assim as possíveis intervenções no exterior numa perspectiva de projecção da segurança de um estado para fora das suas fronteiras geográficas.

Falamos na possibilidade das Forças de Segurança actuarem no exterior partilhando o teatro operacional com as Forças militares.

Quando nos referimos ao alargamento do conceito de segurança na realidade traduzimos a necessidade das Forças Armadas situarem a sua acção dentro dos limites da dimensão do próprio conceito, actuando dentro e fora das fronteiras.

Esta aproximação ao conceito de segurança exige uma adaptação daqueles que eram os tradicionais instrumentos de resposta aos riscos e às ameaças, nomeadamente no âmbito da Segurança e Defesa, importando considerar que os conceitos de agressão e mais especificamente ameaça e riscos são conceitos ilimitados que não podem deixar de ser objecto de uma revisão de definições.

Segundo o Tenente-general Cabral Couto, *ameaça é qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível), de natureza variada e proveniente de uma vontade consciente que contraria a consecução de um objectivo e que, por norma, é causador de danos materiais ou morais, sendo que no âmbito da estratégia consideram-se principalmente as ameaças provenientes de uma vontade consciente, analisando o produto das possibilidades pelas intenções.*

Podemos assim dizer que determinada situação constitui uma ameaça se o seu potencial autor tiver a possibilidade ou capacidades para a sua concretização bem como se também tiver intenções de a provocar, enquanto que os riscos, podendo igualmente causar dano e afectar a segurança, não englobam a referida intencionalidade, sendo independentes da vontade humana. Neste âmbito importa ainda referir que os termos *security* e *safety* são indiferentemente traduzidos em Portugal por segurança, quando na realidade teremos que os situar em domínios diferentes, porque enquanto o termo *security* se relaciona com ameaças, *safety* está ligada aos riscos.

Em termos doutrinários o termo crise caracteriza-se por ser objecto de inúmeras definições e está muitas vezes associado ao conceito de gestão de crises, relacionado nomeadamente com a NATO ou com a União Europeia. Aliás segundo esta última organização uma situação de crise, pode ser definida³ como *qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infracção penal que apresenta uma ameaça física grave e directa para pessoas, bens patrimoniais, infra-estruturas ou instituições nesse Estado, em particular as situações relativas à luta contra o terrorismo*⁴.

Quando falamos então de protecção das necessidades básicas e bem-estar das

populações falamos de uma resposta a uma perturbação da normalidade dentro de um intervalo exponencial, que pode ir de um simples incidente tático policial até a um nível da Guerra. Efectivamente quando nos referimos à protecção de bens falamos de interesses nacionais que dão corpo à Segurança Nacional. Estes interesses por sua vez podem ser afectados por actores que contrariam a prossecução deste fim. Actores contrários quer internos quer externos às fronteiras geográficas e daí a grande dificuldade em estabelecer uma separação entre Defesa Nacional e Segurança Interna.

Nos nossos dias não fará muito sentido distinguirmos Segurança Interna e Externa e em concreto, no que concerne à caracterização das ameaças julgamos inadequado referirmo-nos a agressões internas ou externas.

Poderemos no entanto assumir que Defesa Nacional é o conjunto de actividades, que permitem ao Estado proteger-se de uma ameaça pontual que afecte os interesses nacionais, ou seja, corresponde ao exercício de uma função de natureza colectiva que visa garantir a Segurança Nacional. Por sua vez, Segurança Nacional poderá ser definida, recorrendo ao enunciado adoptado pelo Instituto de Defesa Nacional, como *a situação que garante a unidade, a soberania, e a independência da Nação, a integridade e a segurança das pessoas e dos bens; o bem-estar e a prosperidade da Nação; a unidade do Estado e o desenvolvimento normal das suas tarefas; a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional.*

No que diz respeito a matéria de segurança dentro das nossas fronteiras, ganha relevo o conceito de Segurança Interna, que é *a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem e a segurança públicas, proteger pessoas e bens e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática*⁵.

É nesta perspectiva que tencionamos situar a possível intervenção das Forças Armadas.

b. Enquadramento Situacional

(1). Ambiente Externo

Importa então efectuarmos o enquadramento situacional, começando pela caracterização do ambiente externo. Quando falamos de ameaças transnacionais à Segurança Nacional, referimo-nos a ameaças não militares que não têm fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados, a saúde dos seus habitantes, assim como a sua qualidade de vida. Estas ameaças revelam-se nos Estados ou pela sua própria natureza intrínseca ou devido à permeabilidade das suas fronteiras.

Estas novas ameaças, diferem das chamadas ameaças tradicionais por não estarem ligados a um território, com uma disseminação e individualização incerta, por não se

manifestarem num simples evento ou período de tempo, e por na maioria dos casos não apresentarem um ponto focal, onde possa ser concentrado o esforço total de anulação (Garcia, 2007).

A situação geoestratégica de Portugal é caracterizada pela posição de charneira do território nacional, entre o Oceano Atlântico e o Continente Europeu e de confluência, no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural, das linhas de comunicação marítimas e aéreas, ligando a Europa, à África, às Américas, ao Médio Oriente e ao Sudoeste Asiático.

Neste cenário, o Estado Português, tal como todos os outros, embora se mantenha como a personagem principal no que diz respeito à segurança, vê-se subitamente confrontado com uma série de novos actores não estatais, obrigando-o a uma revisão e redefinição do seu papel. Neste processo de transformação torna-se necessário o recurso a vários instrumentos de Poder, de forma a originar uma resposta multidimensional, associando os vários agentes e integrando as várias áreas da sua actividade.

Quando nos referimos ao termo agentes e agências, temos a noção de que as operações inter-agência introduzem alguma imprecisão na doutrina vigente. Referimo-nos em concreto a um processo sistémico de coordenação departamental associado a uma percepção de maior agilidade, em detrimento de um conceito inter-institucional a que associamos, intuitivamente, um processo mais burocrático. A segurança é hoje, um conceito em redefinição, quer no plano interno-externo, na relação público-privado, quer na interacção Estado-cidadão.

Para as Nações Unidas as ameaças com as quais a comunidade internacional se deve preocupar a curto e médio prazo são divididas em seis grupos principais de nível económico e social, incluindo a pobreza, doenças infecciosas e a degradação do ambiente, bem como os conflitos entre Estados, conflitos internos dentro de um Estado, o que inclui a guerra civil e o genocídio, as armas de destruição em massa, o terrorismo e o crime organizado transnacional (ONU-Relatório, 2004).

Relembramos que a sociedade da informação e o grande progresso tecnológico do século vinte veio intensificar as ameaças para a Segurança Nacional, como é o caso do terrorismo, da espionagem e da sabotagem, mas também fez surgir outras, radicalmente novas e talvez mais perigosas, na medida em que são frequentemente difíceis de detectar e de definir.

Existem ainda áreas em que os vários tipos de ameaças se sobrepõem, criando a necessidade de abordagens interdisciplinares que, de forma criativa e eficaz, possam fazer frente aos novos fenómenos de insegurança. Como exemplos de sobreposições típicas, podemos citar os casos em que um ataque cibernético redunde em crime económico, ou em que um grupo terrorista utiliza o ataque cibernético para sabotar um sector estratégico de um país ou de uma determinada empresa (SIS,2010).

(2). Ambiente Interno

No que diz respeito à análise do ambiente interno, a pirâmide estrutural legislativa nacional direcciona-nos para que iniciemos este enquadramento pela sua Lei Fundamental. A Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu título X, Defesa Nacional, atribui às Forças Armadas a missão primária e fulcral, da defesa militar da República, e no título IX, Administração Pública, atribui às forças policiais as funções de garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. No plano interno, é atribuído às FFAA nos termos da lei, colaborar em missões de Protecção Civil, em missões que visem a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações⁶. Por último, é de referenciar, que a Constituição remete para as leis que regulam o Estado de Sítio ou o Estado de Emergência, o emprego das FFAA nestas circunstâncias⁷. Torna-se assim inequívoco, depois de já terem sido efectuadas sete revisões constitucionais, que se encontra extremamente vincada uma separação inflexível entre segurança interna e segurança externa, reservando esta última às FFAA e isolando-a da primeira.

A Lei de Segurança Interna transformou o modelo vigente da resposta nacional a situações de ameaça e crise, assumindo-se assim a estrutura definida no Sistema de Segurança Interna (SSI), como o modelo de combate às anteriormente denominadas *novas ameaças*, estabelecendo uma resposta ao quadro dos riscos típicos do actual ciclo histórico e acrescenta aquilo a que poderemos designar como um Conceito Estratégico de Segurança Interna.

Este Sistema engloba o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna onde se prevê a participação do CEMGFA e da Autoridade Marítima Nacional (AMN).

No âmbito das suas competências de coordenação, o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) estabelece mecanismos de articulação entre as diversas Forças e Serviços de Segurança (FSS), com os organismos congéneres internacionais e estrangeiros e com todos os sistemas periféricos, públicos e privados, relevantes na área da segurança. No plano das suas competências de controlo, tem poderes de direcção e articulação das forças e serviços de segurança, através dos respectivos dirigentes máximos, em eventos de elevado risco ou incidentes tático-policiais específicos, que impliquem uma actuação conjugada. Finalmente, em situações excepcionais, determinadas pelo Primeiro-Ministro, como ataques terroristas ou catástrofes naturais que requeiram a intervenção articulada de diferentes forças e serviços, estes são colocados sob o comando operacional do Secretário-geral, através dos seus dirigentes máximos.

A única referência concreta em relação à participação das FFAA no SSI, é a expressa no artigo 35º, e que refere que as Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-geral e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional.

Uma das leis revogada com a Lei de Segurança Interna é a que referenciava o Sistema Nacional de Gestão de Crises⁸, cujo objectivo era o de apoiar o Primeiro-Ministro no processo da tomada de decisão e na sua execução em situações de crise. De realçar que nenhum diploma considerado *relevante* à excepção da Lei de Segurança Interna, faz

referência ao conceito de gestão de crises nomeadamente quando, no âmbito das competências do Secretário-geral, faz referência à sua responsabilidade de garantir a coordenação entre as FSS e os serviços de emergência médica nos planos de gestão de crises⁹.

Importa destacar que o actual modelo não especifica uma resposta conjunta das Forças e Serviços de Segurança e das Forças Armadas numa situação de crise.

Aliás da análise da Lei da Defesa Nacional, datada de 2009, surge naturalmente a questão do porquê de não se aproveitar a oportunidade para explicitar concretamente, de como empenhar as Forças Armadas na Segurança Interna? Mais ainda, do porquê de neste recente diploma legal ser ainda sublinhada a identificação da Defesa Nacional com a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaças externas (artigo 1º) quando no mesmo documento se refere a cooperação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança, no sentido do cumprimento conjugado das respectivas missões de combate a agressões ou ameaças transnacionais (artigo 24º)?

Estas questões parecem-nos extremamente pertinentes, sobretudo quando na Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013, um despacho de 2010, é determinado como uma das prioridades, o fomento da intensificação da colaboração e cooperação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança, designadamente em matérias que tenham em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais. Sendo ainda referido que, para este efeito, se exige o estabelecimento dos mecanismos de cooperação e coordenação, nomeadamente, com a inclusão no actual quadro legislativo dos necessários mecanismos para garantir essa colaboração.

3. Análise SWOT ao Paradigma Nacional

Efectuando uma análise SWOT ao modelo actual de resposta às novas ameaças, pretendemos identificar os pontos-chave que permitem dar resposta à nossa questão principal, se as Forças Armadas são um agente de Segurança Interna.

Começamos por caracterizar as *Oportunidades* e *Ameaças* e identificámos as *Potencialidades* e *Vulnerabilidades*.

Tabela 1: Oportunidades e Ameaças

| | |
|----------------------|---|
| <i>Oportunidades</i> | - A Lei da Segurança Interna abre as portas ao diálogo e estabelecimento de uma resposta conjunta por parte do SGSSI e o CEMGFA; - Nível baixo de ameaça e um sentimento de segurança por parte da população; - A situação geoestratégica nacional; |
|----------------------|---|

| | |
|-----------------|--|
| <i>Ameaças:</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Novas Ameaças, com o seu carácter difuso e incerto; - Portugal está na fronteira da União Europeia com África e a América do Sul, de onde provêm muitas actividades ilícitas; - Cobertura de uma vasta área de responsabilidade e de jurisdição nacional; - Inexistência de uma entidade única responsável pela Segurança Nacional. |
|-----------------|--|

Tabela 2: Potencialidades e Vulnerabilidades

| | |
|--------------------------|---|
| <i>Potencialidades:</i> | <ul style="list-style-type: none"> - O Sistema de Segurança Interna, com uma organização estrutural de resposta a situações de crise e ameaça; - Competências do SGSSI no âmbito do Comando e Controlo de diferentes FSS, em situações de crise e ameaça; - Credibilidade das FSS e das FFAA; - Existência de Capacidades nas FFAA que podem complementar a resposta das FSS às “novas ameaças”; |
| <i>Vulnerabilidades:</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Inflexibilidade com uma separação entre Segurança Interna e Defesa Nacional; - Inexistência de um Sistema Nacional de Gestão de Crises; - Não existência de um quadro legal que explicita e fundamente, em situações de grande gravidade, a actuação das FFAA em reforço das FSS; - Existência de várias entidades com jurisdição na mesma área de responsabilidade. |

Com esta ferramenta de análise situacional pretendemos gerar quatro ideias força que contribuem para um planeamento estratégico: Maximizar as potencialidades e oportunidades, minimizar as vulnerabilidades e maximizar as oportunidades, usar as potencialidades para evitar ameaças e, por último, minimizar as vulnerabilidades e evitar ameaças.

Tabela 3: Matriz SWOT

| | | |
|--|----------------------|----------------|
| | Oportunidades | Ameaças |
|--|----------------------|----------------|

| | | |
|-------------------------------|--|--|
| <p>Potencialidades</p> | <p>Aproveitando as competências do SGSSI, juntamente com o CEMGFA, estes deverão delinear um planeamento conjunto de actuação das FSS e das FFAA em situações crise ou ameaça;</p> <p>Manter e fortalecer a credibilidade das FSS e FFAA, como forma de dissuasão, aproveitando o ambiente seguro nacional;</p> <p>Prever a utilização de capacidades das FFAA em reforço das FSS na resposta a situações de crise ou ameaça;</p> | <p>Vasta área de responsabilidade e de jurisdição nacional carece da “construção” de um modelo de Segurança, com competências de integração de capacidades das FFAA e das FSS;</p> <p>Credibilidade das FSS e das FFAA será um elemento fundamental para afastar actividades ilícitas provenientes de África e da América do Sul, devendo ser dada especial atenção à vasta fronteira nacional, sobretudo marítima;</p> <p>Inexistência de uma entidade única responsável pela Segurança Nacional deverá ser atenuada com a inclusão explícita das FFAA no SSI;</p> <p>A clara distinção, em termos legislativos, entre Segurança Interna e Defesa deverá ser atenuada com uma articulação operacional entre o SSI e o Sistema de Defesa Nacional, traduzida em documento legal;</p> |
|-------------------------------|--|--|

| | | |
|--------------------------------|--|---|
| <p>Vulnerabilidades</p> | <p>Inexistência de um Sistema Nacional de Gestão de Crises tem de ser colmatado com uma resposta “conjunta” do SSI e do Sistema de Defesa Nacional; Deverão ser implementadas políticas que propiciem e aumentem o sentimento de Segurança por parte dos cidadãos; O nível de Ameaça deverá ser acompanhado e permanentemente actualizado pelo SSI face à constante mutação do Sistema Internacional;</p> | <p>Carência de edificar oportunamente um Sistema de resposta a situações de Crise abrangente; As “novas ameaças” transnacionais ultrapassaram a fronteira entre a Segurança Interna e a Defesa Nacional, assumindo as FFAA um papel preponderante no seu combate, tornando-se assim necessário um enquadramento legal adequado à sua intervenção, isoladamente ou em reforço das FSS; O nosso país é a fronteira da UE, com uma vasta área de responsabilidade e jurisdição, onde várias agências têm as mesmas competências no âmbito da Segurança Nacional, pelo que a coordenação e integração das valências de todos em prol de um objectivo único é necessário e sobretudo urgente; A estrutura de resposta a situações de crise deverá contemplar a possibilidade de resposta pronta e conjunta do SSI e do Sistema de Defesa Nacional, coordenados por uma entidade única, agregadora das capacidades de cada um e actuar face às necessidades específicas de cada situação.</p> |
|--------------------------------|--|---|

Podemos resumir as conclusões na ideia base de que se torna necessário um planeamento conjunto de actuação das FSS e das FFAA em situações de crise ou face a uma ameaça. Importa reforçar a credibilidade das Forças e utilizar as múltiplas capacidades de cada um na “construção” de um modelo de Segurança, baseado na articulação operacional entre os sistemas de segurança interna e de defesa nacional. Neste sistema de resposta a situações de crise, abrangente e coordenados por uma entidade única, as FFAA têm um papel preponderante, tornando-se assim necessário um enquadramento legal adequado à sua intervenção.

As capacidades a utilizar inseridas num sistema multiagencial agregador, deverão ser utilizadas de acordo com as necessidades específicas de cada situação, utilizando para

este efeito uma abordagem abrangente, tradução do bem conhecido conceito de *Comprehensive approach*.

4. Uma Abordagem Abrangente - Comprehensive Approach

a. Os Instrumentos de Poder e o Paradigma de Resposta Multiagencial

Referimos anteriormente que no necessário processo de transformação por parte dos Estados, nomeadamente no relacionamento com os diferentes actores que dizem respeito à segurança, e mais concretamente na prossecução dessa transformação, torna-se necessário o recurso aos vários instrumentos de Poder, de forma a originar uma resposta multidimensional, associando os vários agentes e integrando as várias áreas da sua actividade.

Para caracterizarmos esta abordagem abrangente, importa distinguir os instrumentos de Poder.

As fontes de Poder foram evoluindo ao longo dos tempos mas, de uma forma geral, e como defendido por *Joseph Nye*, desde sempre se associou ao Poder a posse de determinados recursos. Estes recursos estão normalmente ligados a uma matriz concreta, mensurável e previsível, pelo que a população, o território, os recursos naturais, a dimensão económica, a capacidade militar e a estabilidade política, foram durante décadas as fontes de Poder mais consensuais. No entanto, esta tangibilidade das fontes tem vindo, progressivamente, a ser posta em causa.

De acordo com o Professor Adriano Moreira, podemos dividir as fontes do Poder de um Estado em três grupos: *as naturais, as sincréticas e as sócio-psicológicas*.

As fontes naturais são aquelas que resultam dos factores mensuráveis e têm uma realidade eminentemente física. Entre as fontes naturais, podem ser consideradas a geografia, os recursos naturais e a população. As fontes sincréticas são as que se apresentam como uma combinação ordenada da capacidade humana e de recursos naturais que habilitam o Estado a agir em termos de acção colectiva. Elas derivam essencialmente dos efeitos provocados pelas características intangíveis da população. Como fontes sincréticas podemos destacar a política, a economia, a estrutura sócio-cultural e o factor militar. As fontes sócio-psicológicas são um elemento não quantificável e têm por base a imagem assumida pela população, as suas atitudes e expectativas. Nestas destacam-se a História, a língua, a relação população-governo e a liderança.

Sem aprofundar o conhecimento relativo a cada uma das fontes de Poder, partimos para o patamar seguinte. Das fontes anteriormente enumeradas nascem um conjunto de capacidades que o Estado pode utilizar para concretizar as suas estratégias, e que podem ser organizados em sistemas. Estas capacidades são normalmente designadas por instrumentos do Poder.

Tomemos o exemplo de uma associação de Defesa colectiva: A NATO, como uma aliança politico-militar de 28 estados soberanos assume a existência de um ambiente de intervenção composto por condições, circunstâncias e influências que têm impacto num cenário de actuação. As crises modernas são caracterizadas por complexas interdependências, sustentadas por uma combinação de questões históricas, políticas, sociais, culturais e económicas.

Considera assim a existência de quatro instrumentos de Poder: o Militar, o Político, o Económico e o Civil.

Sendo o Poder uma relação entre entidades, a superioridade de uma entidade sobre a outra pode não ser uniforme uma vez que o Poder é multidimensional, isto é, o todo é diferente da soma das partes.

O Poder nacional será assim o efeito sinérgico obtido pela combinação da utilização dos instrumentos de Poder numa determinada circunstância.

Alvin Toffler defendia em 1991 que *há fortes razões para acreditar que as forças que hoje abalam o Poder (...) se tornarão mais intensas e difusas no futuro e da reestruturação maciça das relações de Poder resultará uma revolução na natureza do Poder*. Assim, a nova e crescente interacção entre os Estados e os actores não-estatais alterou o ambiente estratégico e conduziu à redefinição dos instrumentos de Poder. Exemplo disso é a estratégia dos Estados Unidos contra o terrorismo em que passou a ser considerado um leque mais abrangente de instrumentos, nomeadamente o instrumento Militar, o Informacional, o Diplomático, o instrumento da aplicação da Lei e Ordem, o instrumento da *Intelligence*, o Financeiro e o Económico (MIDLIFE, 2006).

Mas a grande questão que se levanta a um Estado quando estabelece relações estratégicas, é a forma como pode conjugar os seus instrumentos de Poder Nacional e utilizá-los de forma a potenciar esse mesmo Poder, maximizando os seus efeitos.

Como é que poderemos então construir uma resposta interna eficaz a situações que ameacem a segurança nacional?

Partindo da análise SWOT que efectuámos anteriormente, um modelo que satisfaz os requisitos de uma acção eficaz, numa perspectiva de conjugação de esforços das várias entidades que têm responsabilidade de actuação, assenta na *resposta multiagencial* de combate às referidas ameaças.

O processo interagencial é um processo que envolve pessoas e organizações complexas com culturas diferentes, e consequentemente visões muito próprias sobre o conceito de interesse nacional e qual a melhor política para o salvaguardar.

Envolvendo organizações com diferentes missões institucionais e culturas próprias, terá de ser afectado necessariamente por uma dinâmica de resposta que tente apressar um característico e demorado, processo de tomada de decisão. Perante uma situação de crise

o processo de decisão terá que ser expedito para contrariar uma indecisão e eventual paralisia de acção.

Consensual será a ideia de que nos nossos dias nenhum assunto de segurança nacional ou de relações com o exterior consegue ser processado e resolvido por uma só agência.

Importa assim que neste processo interagencial exista uma identificação concreta dos diversos *stakeholders* participantes, uma vez que possuem diferentes recursos, materiais e humanos, bem como experiência e *Know how*, que carecem de ser integradas. Na verdade, para que este processo se concretize, terá que existir uma interdependência funcional, e esta será, de certa forma, a regra de ouro nas relações interagenciais.

5. As Forças Armadas e a Segurança Interna

a. O cenário nacional

Para nos aproximarmos do fenómeno de relacionamento das Forças Armadas com a Segurança Interna no nosso país, tomemos o exemplo do Mar que há bem pouco tempo sua Exa. o Presidente da República, na Conferência do Mar 2010, considerou como sendo *aquilo que mais nos distingue de todos os outros países*.

Reproduzindo o que se encontra no seu site institucional, à Marinha compete, através da Autoridade Marítima Nacional, fazer cumprir a autoridade do país na imensidão do mar português. A Autoridade Marítima Nacional constitui-se como o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e integra a Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), como órgão central, e a Polícia Marítima (PM) a estrutura operacional.

Também a Guarda Nacional Republicana (GNR) exerce missões em toda a costa, no mar territorial e na zona contígua, cabendo-lhe nos termos da lei competências específicas de vigilância, patrulhamento e intercepção marítima ou terrestre, definidas na respectiva Lei Orgânica.

No âmbito do controlo da fronteira marítima e do exercício de competências de fiscalização em espaços marítimos, importa, ainda, realçar a intervenção de um conjunto de outras entidades e autoridades técnicas dependentes de vários departamentos governamentais, designadamente a Polícia Judiciária (PJ), a Força Aérea (FA), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e a Autoridade Nacional de Saúde (ANS).

Neste cenário e face à emergência de novas ameaças foi criado o Centro Nacional Coordenador Marítimo¹⁰ (CNCM). Clarificadas as competências cometidas aos órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional e à GNR, foi estabelecida a sua articulação com as restantes autoridades, bem como a agilização de procedimentos e contactos de forma a garantir uma maior eficácia na actuação policial. Apesar de neste momento não

existir uma ligação concreta e formal deste Centro ao Sistema de Segurança Interna e ao seu Secretário-Geral, em 2006 criou-se uma resposta multiagencial a novas ameaças.

Este processo de intervenção, em parte contraria a divisão clássica entre o que são missões das Forças Armadas e o que são missões das Forças de Segurança, e sobretudo, a ideia de que o território e o mar territorial constituem um contínuo com o mesmo estatuto em matéria de segurança, devendo ficar, portanto, sob a jurisdição das Forças de Segurança e não das Forças Armadas.

Como referido num artigo publicado recentemente pelo Vice-almirante Reis Rodrigues¹¹, devemos ter presente que entre os países que geralmente nos servem de referência, nomeadamente os nossos aliados e parceiros na NATO e na União Europeia, não só se tornou normal aceitar alguma diluição da separação tradicional entre segurança e defesa como se defende que no domínio da segurança marítima é essencial uma aproximação civil-militar.

Esta é uma das conclusões do seminário que visou a necessária *comprehensive civil and military approach* na segurança marítima, realizado em Madrid no final de Janeiro deste ano no âmbito da Presidência espanhola da União Europeia, quando se recordou que a segurança marítima é bem mais do que a imposição da lei e se defendeu, de forma consensual, a necessidade de interligar a concretização da Política Comum de Segurança e Defesa com uma Política Marítima integrada. Acentua-se assim a necessidade de encarar os desafios da Segurança de uma forma integrada e abrangente, conceito que faz também parte das conclusões do I Congresso Nacional de Segurança e Defesa¹².

As Forças Armadas não são forças policiais, mas perante o cenário actual julgamos adequada a pergunta: *justificar-se-á a manutenção de duas ou mais estruturas a actuar para finalidades idênticas na mesma área, quando ambas, de forma muito notória, têm necessidades de meios e equipamentos nas suas áreas de intervenção primária?*

b. As perspectivas de Futuro

Mas, no futuro, como poderemos interpretar o papel das Forças Armadas na Segurança Interna?

No dia 20 de Março de 1995, seguidores da seita budista *Verdade Suprema* perpetraram um ataque terrorista no metro de Tóquio, empregando o gás neuroparalisante *Sarin*, depositaram 11 sacos de plástico contendo recipientes com o gás, nas principais linhas do metro na hora de ponta matinal, afectando cerca de 5.500 pessoas e originando 12 vítimas mortais.

Se olharmos com os *nossos olhos militares* para as várias imagens que imediatamente se seguiram ao atentado, certamente que identificamos automaticamente algo de errado.

Na verdade, as equipas de emergência que rapidamente acorreram aos locais para

socorro das vítimas, não dispunham de nenhuma protecção individual de intervenção. É algo que está na génese da formação de intervenção desta capacidade militar.

Veio-se a constatar que o gás utilizado poderia ser potencialmente mais mortífero, e se assim tivesse sido, todos os elementos dessas equipas de socorro teriam sucumbido, transformando o atentado numa verdadeira calamidade pública. Este incidente contribuiu para realçar a importância de medidas de protecção contra o terrorismo químico e fortaleceu a percepção

de que o uso das armas químicas afinal não se encontra restrito aos cenários de campos de batalha e nem pode ser tratado como um assunto exclusivamente militar.

Em termos referenciais, estima-se que o equivalente a três litros do agente do botulismo¹³, toxina Botox, inalado provocaria a morte da espécie humana. É uma afirmação de um especialista em gestão de crises na escola da NATO.

Na realidade, e pelo que nos é dado a observar, o que distingue claramente as Forças Armadas numa situação de necessidade de intervenção perante uma situação de crise é o da crença na magnitude das causas de ameaça. Porque acreditam nessa magnitude, compreendem o efeito devastador e nocivo de algumas das ameaças e possuem *know how* e *background* de envolvimento; as forças e unidades militares preparam-se para actuar nos piores cenários e com uma elevada prontidão de reacção.

Para esse efeito o constante treino, e a procura sistemática de actualização e adequação de meios de intervenção resulta numa capacidade de resposta pronta e eficaz. Não surge por acaso a velha máxima das forças operacionais: *...Train as you fight...fight as you train...*

Perante a imprevisibilidade de uma situação de crise que ultrapassa a capacidade institucional normal estabelecida, em que se torna necessário uma resposta urgente por parte de diferentes entidades e que carece de uma decisão rápida e adequada, julgamos que existe a necessidade de um modelo de resposta a crises que só nos parecerá verdadeiramente efectivo, se agregar as componentes civil e militar da Segurança e Defesa Nacionais colocadas em paridade na Lei de Segurança Interna pelo seu artigo 35º, e que prevê a necessidade de articulação para uma intervenção conjunta. Numa perspectiva de resolução de um problema transversal de várias entidades responsáveis, as operações interagência estão presentes na acção unificada do Estado, quer no plano interno, quer no externo, inseridas e integradas na perspectiva de acção abrangente. Esta parece-nos a solução.

Se as Forças Armadas serão um agente da Segurança Interna?

Partindo do princípio que existe uma vontade estratégica pré-definida com requisitos próprios estatuídos e uma vertente económica disponível e co-substanciada, concluímos rapidamente que reside na capacidade militar a verdadeira demonstração de poder, ou potencial percebido. Na realidade da Segurança Nacional, obviamente que teremos que

interpretar esta capacidade como a conjugação integrada e abrangente interagencial, embora numa esfera simplista de interpretação o instrumento militar desempenhe a função de um potenciómetro equalizador da resposta, ou ainda mais simples, a de um dissuasor extremamente eficaz.

Se associarmos as Forças Armadas, a uma postura de *stand by*, submersas mas com a capacidade de emergir a qualquer momento com um elevado poder de intervenção, permitam-me a figura de estilo e a liberdade imaginativa que está associada à farda que envergo, podemos associar intuitivamente as Forças Armadas à imagem de um submarino. Vulgarmente denominada a grande arma dos pobres, este meio naval tem características e capacidades únicas, simultaneamente de intervenção e de dissuasão, referimo-nos à descrição que lhe é característica, com uma elevada capacidade de sustentação, flexibilidade de resposta e extrema prontidão.

É uma forma de abordarmos esta temática. É a realidade da situação actual.

Contudo, e como já foi referido anteriormente, a mudança do contexto internacional, com a emergência de novas ameaças à Segurança Nacional impõe-se o assumir de uma necessária evolução no modelo de resposta, que inevitavelmente deverá contemplar a conjugação de várias capacidades. Este modelo deverá considerar um papel activo das Forças Armadas na Segurança Interna. Esta transformação pressupõe, e permitam-me nova figura de estilo naval, a vinda para a superfície de um conjunto de capacidades robustas, congregadas num só, com grande capacidade de projecção e de resposta e marcadamente dissuasoras. A imagem visível num vasto horizonte de *um porta-aviões* que marca claramente um grande potencial de poder, pronto a intervir em qualquer situação de crise.

Esta é uma visão de futuro, a imagem que traduz uma resposta às potenciais ardilosas e desafiantes ameaças à segurança do nosso país.

As Forças Armadas são necessariamente um agente de Segurança Interna.

Neste cenário da Segurança em transformação e evolução, e para concluir, citamos Charles Darwin: "*Os que sobrevivem não são os mais fortes, nem os mais inteligentes, são aqueles que melhor se adaptam às mudanças!*"

Referências Bibliográficas

a. Monografias

ABBOT, Chris et al (2006). *Global Responses to Global Threats, Sustainable Security for the 21st Century*. [S.I.]: Oxford Research Group.

COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM.

GARCIA, Francisco Proença (2007). *Da Guerra e da Estratégia*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa-Instituto de Estudos Políticos.

GHANI, Ashraf et al (2005). *Closing the sovereignty gap: an approach to state-building*. Londres: Overseas Development Institute.

MARCELLA, Gabriel (2008). *Affairs of State: The Interagency and the National Security*. US Army War College: U.S. Government.

MOREIRA, Adriano (1999). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina. 3ª edição.

NOGUEIRA, José Manuel Freire (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos - IDN.

NYE, Joseph (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva. 3ª edição.

O'NEIL, John E. (2006), *The Interagency Process - Analysis and reform Recommendations*, US Army War College, Carlisle Barracks, Carlisle, PA.

Ribeiro, António Silva (2009), *O Essencial ao processo Estratégico - Teoria Geral da Estratégia*. Lisboa: Almedina.

TOFFLER, Alvin (1991). *Os Novos Podres*. Lisboa: Edições Livros do Brasil.

b. Monografias electrónicas

US GOVERNMENT. *Global Trends 2025: A transformed world*. Disponível na internet em: «www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html».

NATO, SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION (2007). *Future Security Environment*. Disponível na internet em: «<http://www.act.nato.int/>».

c. Publicações em série

CADERNOS DO IDN Nº4, António Horta Fernandes (2007). *A Estratégia face aos estudos para a Paz e aos estudos para a Segurança*: IDN.

d. Artigos

ESCORREGA, MAJ Falcão (2010). *A Segurança e os "novos" Riscos e Ameaças: Revista Militar*.

RODRIGUES, Alexandre Reis (2010). *A Segurança do Mar Português: Jornal Defesa e das Relações Internacionais*.

e. Legislação e documentos oficiais

Autoridade Nacional da Protecção Civil (2008). *Compilação Legislativa de Protecção Civil*. Lisboa: MAI. 1ª edição.

CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL, CEDN. *Resolução do Conselho de Ministros nº6/2003, de 20 de Dezembro*.

Conselho da União Europeia (2008). *Decisão 2008/617/JAI do Conselho, de 23 de Junho*.

Conselho da União Europeia. (2002). *Decisão-Quadro do Conselho, relativa à luta contra o terrorismo de 13 de Junho*.

DIRECTIVA MINISTERIAL DE DEFESA 2010-2013, Despacho nº7769/2010 MDN, de 16 de Abril.

LEI DE SEGURANÇA INTERNA, Lei nº53/2008 de 29 de Agosto.

LEI DE DEFESA NACIONAL, Lei nº31-A/2009, de 07 de Julho.

f. Relatórios

MIDLIFE (2006). *Organizing to Fight Terrorism*. In Aula Nº 10: Combating the Terrorism Centre do Curso SS474 - Terrorism and Counterterrorism. West Point. USA.

ONU-Relatório (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, challenges and change [S.I.]: [s.n.].

g. Sítios na Internet

I Congresso Nacional de Segurança e Defesa: Disponível na internet em:

«<http://www.segurancaedefesa.org/>»

MARINHA (2009). *Autoridade Marítima*. www.marinha.pt. [Online]. Disponível na internet em:

«http://www.marinha.pt/Marinha/PT/Menu/DescobrirMarinha/EstruturaOrganizativa/Area_aut_maritima/».

SIS (2010). www.sis.pt. [Online]. Disponível na internet em:

«<http://www.sis.pt/pt/index.php>».

* Lição inaugural proferida na abertura solene do ano lectivo 2010-2011, no Instituto de Estudos Superiores Militares, em 26 de Novembro de 2010.

** Licenciado em Ciências Militares Navais pela Escola Naval desempenha actualmente funções de docência na Área de Ensino de Operações do Instituto de Estudos Superiores Militares. Após ter finalizado o Curso de Estado Maior Conjunto concluiu a pós-graduação conducente a mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Possui, entre outros, os cursos *Crisis Management* e *Civil and Military-Cooperation* na NATO School em Oberammergau.

1 (David apud Escorrega, 2010).

2 Ligada à ONU.

3 Decisão 2008/617/JAI do Conselho Europeu.

4 Decisão 2002/475/JAI do Conselho Europeu.

5 Cfr. Nº1 do artigo 1º da Lei nº53/2008, de 29 de Agosto - Lei da Segurança Interna.

6 Cfr. nº6 do artigo 275º da CRP.

7 O Estado de Sítio ou o Estado de Emergência só podem ser declarados nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública (cfr. artigo 1º da Lei nº44/86, 30 de Setembro - Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência).

8 Decreto-Lei nº173/2004, de 21 de Julho.

9 Cfr. Nº3 do artigo 16º da LSI.

10 Decreto Regulamentar nº86/2007, de 12 de Dezembro.

11 "A Segurança do Mar Português" in *Jornal Defesa e Relações Internacionais*.

12

http://www.segurancaedefesa.org/conteudo/congresso/SINTESE_CONCLUSIVA_DO_CONGRESSO_final.pdf.

13 Bactéria *Clostridium botulinum*.