

SEGURANÇA INTERNA E EXTERNA FACE ÀS NOVAS REALIDADES ¹



Jorge Manuel Dias Sequeira ()*
Major Infantaria

1. INTRODUÇÃO

A última década do Séc. XX introduziu profundas mudanças no cenário internacional motivadas pela implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o que levou ao fim do antagonismo Leste-Oeste e da confrontação entre blocos.

A globalização impulsionou o desenvolvimento da vida internacional tanto ao nível da circulação como do acesso à informação, com significativas consequências no processo decisório dos agentes políticos nacionais e internacionais.

Embora este novo ambiente estratégico tenha atenuado as ameaças tradicionais de cariz militar, fez surgir factores de instabilidade traduzidos em novos riscos e potenciais ameaças de que os trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 são o paradigma (MDN, 2002).

De tal forma assim é que esses acontecimentos alteraram profundamente a agenda político-estratégica internacional, criaram novos desafios no âmbito da Segurança e Defesa e introduziram um novo aspecto qualitativo de ameaça, na cena internacional, tornando ainda mais difusa a fronteira entre esta e a caracterização de riscos multifacetados e multidimensionais (MDN, 2002).

(*) Professor Adjunto da Disciplina de Geopolítica na Academia Militar.

¹ Trabalho de Investigação Individual realizado pelo autor no âmbito da Disciplina de Estratégia, do Curso de Estado-Maior 2002/04.

A maximização dos princípios da surpresa e da decepção num combate assimétrico por actores não tradicionais, a par da demonstração de capacidade e de motivação, por parte de organizações mal definidas e não totalmente identificadas, para levar a efeito acções de grande impacto, configuram a possibilidade de eclosão de elevados níveis de destruição humanos e materiais, cujas consequências na economia, na segurança e na estabilidade internacional, transcendem a capacidade de resposta individualizada dos Estados e interrelacionam os conceitos de segurança interna e externa e os objectivos que estes prefiguram.

Este artigo têm como principal objectivo, face ao novo ambiente operacional, a conceptualização dos conceitos de Segurança e Defesa e quais as implicações para as Forças Armadas (FA). O trabalho está articulado da seguinte forma: identificação das *novas ameaças*; implicações das *novas ameaças* nos conceitos de Segurança, Defesa, Segurança Interna e Externa; análise das possíveis alterações nas missões das FA e na formação dos seus Militares e no aumento de importância dos Serviços de Informações.

2. AS NOVAS AMEAÇAS

Antes de apresentar as *novas ameaças*, face à actual situação é conveniente apresentar a sua definição. A ameaça é segundo o GEN Cabral Couto “qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais. As ameaças podem ser de variada natureza” (1988, 329). A ameaça é causada por uma vontade consciente, com vista à prossecução de objectivos próprios, e traduzem-se numa situação de coacção. A coacção, por sua vez, pode ser psicológica, diplomática, de política interna, económica e militar (Couto, 1988).

Segundo as Nações Unidas a ameaça é hoje entendida como “ qualquer acontecimento ou processo que leva à perda de vida ou à redução de expectativas de vidas humanas em larga escala e que ponha em causa a unidade do sistema internacional, ameaçando a segurança internacional” (UN, 2005).

Neste trabalho, consideramos como *novas ameaças* as apresentadas pelo GEN Loureiro dos Santos numa conferência intitulada “Estratégia Militar no Início do Século XXI” (2000b), no Instituto de Altos Estudos Militares e outras que nos parecem adequadas. No entanto, outros autores apresentam outras designações; por exemplo, David designa estas ameaças como *não militares*

e associa-as à “segurança política (terrorismo), económica (crime transnacional e tráfico de droga), societal (fluxos de refugiados) e ambiental (recursos em água”;

2.1 *Crime Organizado Transnacional*

O desenvolvimento do crime organizado é geralmente encoberto por actividades comerciais lícitas e não se confina aos limites dos Estados. O advento da globalização veio facilitar o intercâmbio criminoso e são superiormente usados pelos agentes do crime organizado transnacional. Estes grupos são dotados de poder económico, mantêm redes de agentes, analisam meticolosamente a legislação de cada país e usam-na em seu proveito. Vão muito para lá do crime de quadrilha ou bando.

Movimenta hoje enorme quantidade de dinheiro por intermédio do sistema financeiro internacional ². Estas actividades criminosas geram um tipo de violência antes desconhecido. Além do mais, degradam as comunidades, o tecido social, criam um clima de insegurança e o descrédito do Estado.

2.2 *Terrorismo Transnacional*

O terrorismo ³ apresenta actualmente características bem diferenciadas, procurando nas diferenças étnicas e nos radicalismos religiosos a sua principal fonte inspiradora. A imprevisibilidade e a arbitrariedade com que são praticados os actos terroristas e o elevado patamar de violência que, em regra alcançam, fazem deste fenómeno uma das principais ameaças ao mundo ocidental.

O terrorismo utiliza a liberdade, a permeabilidade, a democracia, os direitos humanos, a porosidade de fronteiras e outras características das modernas sociedades ocidentais contra essas mesmas sociedades. Tal como o crime organizado transnacional, também os terroristas têm beneficiado da globalização e dos seus benefícios mais imediatos, incluindo a comunicação em massa, tecnologia e os avanços em serviços bancários.

² Proveniente da corrupção, jogo ilegal, prostituição, lavagem de dinheiro, contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção, extorsão mediante sequestro, terrorismo, crimes contra a administração pública ou contra o sistema financeiro nacional.

³ Terrorismo segundo o Departamento de Defesa dos EUA: “Uso ou ameaça de uso ilegal de força ou violência contra indivíduos ou propriedades, com a intenção de coagir ou intimidar governos ou sociedades, frequentemente para servir propósitos políticos ou ideológicos” (Army, 2002).

A tendência actual do terrorismo transnacional é a violência em grande escala ⁴, uma vez que a sua intensidade tem-se tornado um objectivo do terrorismo moderno, são exemplos os atentados às torres do World Trade Center, em Nova York e em Bali, na Indonésia.

A ameaça do terrorismo transnacional aos Estados é relativamente grande. Com a tendência do “terrorismo catastrófico”, a perda de vidas humanas é um risco cada vez maior. O espectro do uso de armas nucleares, biológicas ou químicas em ataques terroristas potencia esse risco.

2.3 *Demografia e Migrações Ilegais*

Aos baixos índices de natalidade dos países ocidentais, contrapõe-se os milhões de indivíduos, que por motivos de desemprego, pobreza, perseguição política, entre outros, cruzam e continuarão a cruzar as fronteiras internacionais em busca de oportunidades ou refúgio. Se atendermos que, normalmente essas populações se vão radicar em guetos e que, a sua taxa de natalidade é muito superior à dos países desenvolvidos para onde se deslocam, poderemos antever que situações como as do Kosovo se poderão tornar mais frequentes.

Actualmente, vivem 56,1 milhões de estrangeiros no continente europeu, o que representa 7,7% da sua população, num total de 200 milhões no mundo, incluindo 9,2 milhões de refugiados (CN, 2005). Estima-se que o número de migrantes internacionais aumente três a quatro milhões por ano. Como exemplo referimos o caso dos imigrantes ilegais, que tomou de assalto a vedação, em arame farpado, que separa a Espanha de Marrocos nas fronteiras de Ceuta e Melilla e que já obrigaram o governo espanhol ao envio de soldados para apoiar a Guarda Civil a vigiar aquelas fronteiras (SIC, 2005).

Com o crescimento da migração transnacional – em particular as migrações ilegais e em massa – as nações começam a caracterizá-la como uma ameaça à sua própria segurança. Alguns temem que a imigração irá alterar o equilíbrio étnico e causar a instabilidade política, enquanto outros culpam os imigrantes por trazerem o crime e as doenças.

⁴ Causar violência e destruição maciça tem-se tornado uma meta como demonstra o lançamento de gás sarin para metro de Tóquio em 1995, por membros do culto religioso japonês Aum Shin Rikyo e os ataques, em 1993 e 2001, ao World Trade Center, em Nova Iorque, que evidenciou o desejo dos terroristas de matarem milhares de pessoas.

2.4 *Nacionalismos e Radicalismos Étnico e Religioso*

O nacionalismo assente no denominador comum da etnia e da religião tem vindo a constituir-se como um elemento mobilizador de massas, causador de instabilidade internacional e principal dinamizador da nova conflitualidade. Os radicalismos assentes na ideia de uma religião única, com particular destaque o islamismo, têm sido ultimamente e a par dos nacionalismos, a principal ameaça à segurança internacional. Os apelidados movimentos fundamentalistas, especialmente os de natureza islâmica, têm origem nas profundas diferenças económicas e sociais entre os modelos Ocidental e Oriental, o que desperta sobretudo nas populações mais jovens sentimentos de raiva e revolta que se tem manifestado em ondas de violência inaudita.

2.5 *Escassez de Recursos*

Na escassez de recursos poderemos considerar várias situações: a escassez de recursos alimentares, energéticos, minerais estratégicos, água, recursos tecnológicos e recursos comuns (Santos, 2000b). Os recursos comuns, uma vez que estão intimamente ligados às questões ambientais – qualidade do ar, florestas, contaminação radioactiva, oceanos, entre outros – serão abordados no ponto relativo às questões ambientais.

A questão dos recursos alimentares, está associada à sua divisão desigual, pois apesar de existirem recursos suficientes para alimentar todo o planeta, estes estão em excesso em algumas áreas do globo e em falta noutras. Isto tem conduzido a problemas de fome em certas áreas do globo, o que se por um lado é um problema interno dos países, por outro é uma das causas de migrações em massa, podendo nesta medida ser uma potencial fonte de insegurança e de conflitos entre Estados. A questão energética poderá ser crucial uma vez que se estima, que até 2020, a grande fonte de energia seja o petróleo que, no entanto terá de ser complementado por outras fontes pois, existirá um aumento substancial no consumo de energia. A guerra do golfo mostrou o quanto sensível a questão da energia se torna quando algum actor ameaça o normal funcionamento do fluxo de abastecimentos. A questão dos minérios estratégicos é similar e sintomático, disso são exemplo as acções que as potências tomam quando alguma região abastecedora é posta em causa – veja-se a questão do cobalto e do cobre do Katanga, República Democrática do Congo, em que independentemente das outras questões internas “alguém” garante a manutenção do fluxo normal de abastecimentos (Butts, 1997, 65).

A água será neste século uma fonte de potenciais conflitos, pois em 2005, existem ainda cerca de 2000 milhões de pessoas que não dispõem de água potável e 3000 milhões de saneamento básico. Até 2020, o consumo de água para fins domésticos aumentará em cerca de 70 %, o que vai agravar o problema (Santos, 2000b). Como é um recurso cujo transporte não é economicamente rentável, é de antever graves problemas, particularmente nalgumas zonas sensíveis, dada a crescente tensão e mal-estar entre os países que partilham bacias hidrográficas, como são as bacias dos Rios Tigre, Eufrates, Jordão, Nilo, Ganghes, Indu, entre outros. Os Rios Tigre e Eufrates que, por exemplo, alimentam vales férteis da Síria e do Iraque poderão eventualmente deixar de os alimentar caso a Turquia que está a construir um sistema de barragens, represas e canais de forma a irrigar uma vasta área, não garanta a passagem de determinada quantidade de água para os vizinhos a jusante.

Quanto à tecnologia, ela poderá ser também uma fonte de insegurança uma vez que sendo um recurso que cada vez mais condiciona o desenvolvimento dos Estados, é natural que estes o venham a disputar de forma mais aberta e violenta.

2.6 *Proliferação de Armas e Agentes de Destruição Maciça*

Antes da queda do muro, a ameaça da utilização da arma nuclear estava em grande parte, circunscrita à possível confrontação entre Estados ou entre organizações de defesa criadas – Organização do Tratado do Atlântico Norte e Pacto de Varsóvia. A 1ª guerra do Golfo foi o laboratório onde se testou a validade da passagem do testemunho do nuclear para o convencional, das devastações em larga escala associadas ao nuclear, passou-se para as intervenções de precisão cirúrgica com armas convencionais. As armas nucleares estratégicas, e talvez, as táticas deixaram de ser úteis às super potências e o seu emprego passou a ser desaconselhado à luz da opinião pública.

Para readquirir importância e capacidade de dissuasão, alguns países do Sul têm vindo a prosseguir uma estratégia de obtenção de ADM. De facto, países como a Argélia, Coreia do Norte, Irão, Líbia e Síria, procuram a todo o custo obter armas nucleares, para o que o alargamento do espectro de contrabando nuclear, resultante da desagregação da Ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), muito tem contribuído.

O emprego de tecnologia de dupla utilização associada à exportação de “cérebros” que na ex-URSS estavam ligados a programas nucleares, vieram criar novas apreensões para a segurança colectiva. Alguns países do Médio Oriente estão

fortemente empenhados em desenvolver armas de destruição maciça e o perigo de um atentado com armas nucleares deixou de ser tema de ficção. Acresce que, tal como foi demonstrado pela experiência iraquiana, em matéria de proliferação, os mecanismos de controlo são pouco credíveis. Esta proliferação horizontal resultante também da perda de capacidade de controlo e manutenção do arsenal nuclear da ex-URSS, tende a constituir um risco pela possibilidade de ser utilizado por estados politicamente instáveis, com carências económicas ou por movimentos terroristas ligados quer ao crime organizado, quer ao radicalismo religioso. Neste contexto levanta-se a ameaça da flagelação estratégica, ou seja, a possibilidade de certos Estados serem alvo de ataques pontuais, com ADM que tenham caído na posse de governos instáveis ou grupos radicais e que pretendam com isso obter um ou outro dividendo de qualquer ordem (Santos, 2000b).

2.7 *Novas Tecnologias*

São inúmeras as tecnologias emergentes, mas iremos neste âmbito referir três delas: as Tecnologias de Informação, a Biotecnologia e a Nanotecnologia (Adams, 1998, 100).

As tecnologias de informação permitem o transporte e a difusão de informação à escala planetária, atingindo instantânea e eficazmente diferentes públicos. Por um lado, estas capacidades possibilitam um importante meio de influenciar e mesmo determinar o comportamento dos povos e sociedades. Por outro, a aplicação de novas tecnologias às diferentes actividades tem contribuído para o aumento do desemprego, da exclusão social e das migrações maciças. As tecnologias de informação estão também ligadas ao conceito de Ciberespaço e aos crimes que advêm da extraordinária dependência que todos os sectores do Estado, incluindo as Forças Armadas e sistemas de defesa, têm das redes que possibilitam os fluxos de informação a nível planetário. Vão sendo comuns os ataques contra os sistemas informáticos de empresas e de organizações causando avultados prejuízos. Uma acção terrorista bem sucedida contra sectores de actividade como o controlo de tráfego aéreo, centrais nucleares, entre outros, terá dimensões catastróficas.

A Biotecnologia é uma ciência cujas potencialidades são praticamente infinitas, abrange áreas desde a pesquisa e aperfeiçoamento de animais e plantas até à investigação médica, como são exemplo a clonagem da ovelha *Dolly* e a descoberta do genoma humano. A indústria alimentar, de energia, a produção de novos materiais orgânicos, a medicina e outras áreas, têm o seu horizonte

muito mais alargado. A biotecnologia, com as suas possibilidades, trará outra dimensão de problemas, com consequências imprevisíveis, desde a problemática do aperfeiçoamento da raça humana até à selecção de pessoas para empregos ou à sua exclusão de seguros de saúde, de vida e outras situações, derivado do conhecimento da sua genética.

A nanotecnologia⁵, apoia-se na engenharia genética, na biotecnologia e nas tecnologias de informação, com potencialidades ainda mais ambiciosas que as da biotecnologia. Os primeiros passos estão dados com os técnicos da IBM a conseguirem individualizar e manipular 35 átomos de Xenon de forma a escrever a palavra IBM (Adams, 1998, 105).

2.8 *Epidemias, Doenças Infecciosas e Fome*

As epidemias e as doenças infecciosas existem desde os primórdios. Apesar dos constantes avanços da medicina terem contribuído para a percepção de que já não representam uma ameaça séria, um efeito perverso surgiu com a globalização: várias doenças infecciosas estão de novo a surgir. O crescimento urbano, a migração, o uso abusivo de antibióticos e as mudanças no comportamento sexual, são alguns dos factores que contribuem, não só para a propagação de doenças, como para o aparecimento de vírus e outros agentes mais resistentes aos antibióticos. Em 1995, doenças infecciosas foram responsáveis por mais de um terço das 52 milhões de mortes que ocorreram no mundo e o volume foi similar em 1996 e 1997 (Smith, 2000).

Uma das mais destrutivas doenças infecciosas é o Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (SIDA). Em 2002, havia mais de 42 milhões de pessoas no mundo infectadas com o vírus da SIDA (Santos, 2000b). O Continente com maior índice da enfermidade é África com 10.000 novos casos por dia. Em países como a Costa do Marfim e o Zimbabwe, a epidemia da SIDA já reduziu a expectativa de vida em mais de dez anos. No entanto, é na Índia que se encontra o país com maior número de indivíduos infectados com o vírus.

Contudo, muitos governos passaram a encarar as epidemias como um problema de segurança nacional e não apenas um assunto de saúde pública. De facto, a

⁵ Nanotecnologia – Ciência que possibilitará a produção de engenhos cuja dimensão tem uma ordem de grandeza inferior à da célula humana. Entre os engenhos pensados contam-se dispositivos de cálculo, de vigilância, de diagnóstico médico e de tratamento (que viajarão no interior do corpo humano e aplicarão a cura numa célula específica... (Santos, 2000b).

SIDA e outras epidemias podem destruir a economia de um país, pela afectação da capacidade produtiva, pela redução na estabilidade social, pelos gastos no tratamento de indivíduos infectados e, no pior dos casos, pelo colapso político. A fome, se por um lado é um problema interno dos países, por outro é uma das causas de migrações em massa, podendo nesta medida ser uma potencial fonte de insegurança e de conflitos entre Estados. Exemplos desta situação vivem-se todos os anos em África, onde campos de refugiados são criados por diversas organizações internacionais com o objectivo de fornecer alimentos e cuidados de saúde elementares, de forma a minorar o sofrimento destas populações.

2.9 *Degradação Ambiental e Alterações Climáticas*

A degradação do ambiente continua a persistir como um grande desafio transnacional. Apesar de haver maior consciência global sobre esta temática, o ambiente continua a deteriorar-se. Com efeito a desertificação, a desflorestação, a poluição da água potável, o efeito de estufa, a emissão de gases causadores do efeito de estufa e da rarefacção da camada de ozono são alguns exemplos de problemas ambientais que afectam todos os Estados (desenvolvidos e em desenvolvimento).

Estes problemas têm um cariz transnacional e por isso é necessário a adopção de medidas aceites internacionalmente. A falta de entendimento entre os Estados e à assunção de cada um das suas responsabilidades é uma realidade, exemplo do que acabamos de referir é o caso da recusa dos EUA e de outros países em assinarem o Tratado de Quioto.

A degradação ambiental apresenta uma série de desafios à segurança dos Estados. Primeiro, existem os efeitos sobre a saúde já que, a deterioração do Ambiente leva ao aumento do número de doenças e de doentes. A poluição transfronteiriça pode também ser considerada uma ameaça à segurança das nações receptoras, forçadas a aceitarem os detritos de um país vizinho. A subida do nível das marés, resultantes das mudanças no clima, poderá submergir regiões costeiras, originando um grande número de refugiados já que estas regiões albergam mais de metade da população mundial.

2.10 *Catástrofes Ambientais*

As catástrofes ambientais sejam elas resultantes de “acidentes”, como foi o caso do “prestige” ou devido a “causas naturais” como foi o caso da Venezuela

e do Tsunami, “atingem elementos geográficos, humanos, estruturais e económicos de populações inocentes”, como salienta o professor Adriano Moreira, e leva a que os governos percam a confiança da sociedade civil. Relativamente, ao caso da circulação de determinados navios com substâncias perigosas é “surpreendente que a complacência, na forma do esquecimento, cobre os armadores e gestores que projectam o risco e causam o desastre”, não se conhecendo qualquer acção que vise responsabilizar os Estados que fornecem a bandeira e os certificados a estes armadores, sendo as inquietações dos Estados, somente a preparação da próxima catástrofe (Moreira, 2002). **Todas estas ameaças constituem um forte desafio ao Estado no intuito de dar resposta às questões de Segurança e Defesa, é esta problemática que abordaremos no ponto seguinte.**

3. OS CONCEITOS DE SEGURANÇA E DEFESA

Face às ameaças existentes, dada a nova conflitualidade, surge a necessidade de proceder á conceptualização dos conceitos de Segurança e Defesa, Segurança Interna e Externa⁶ que se constituirão como “amarras” que nos permitirão reflectir sobre as consequências na organização das Forças Armadas para dar resposta a esta situação.

3.1 *Segurança*

“A Segurança é um anseio de todo o ser vivo” (Pinto, 2002, 7). Durante a guerra-fria, face à ameaça, materializada pela ideologia, economia e poderio militar, dos países de Leste, o Ocidente considerava atingido um estado de segurança satisfatório se fosse garantida a defesa dos países face a essa ameaça. Portanto como não era possível os países por si só garantirem tal condição, recorreu-se ao conceito de “defesa colectiva”⁷, que sustenta o surgimento de organizações como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em que vários países se comprometiam a apoiar-se mutuamente em caso de agressão externa (Almeida, 2002b).

Mas então o que se deve entender por segurança?

⁶ Tendo em consideração o título do trabalho fornecido pelo professor da cadeira de Estratégia do IAEM

⁷ Conceito segundo o qual um Estado aceita que a Defesa de cada um seja preocupação de todos e, concorda participar nas respostas colectivas a eventuais agressões (IAEM, 1994, 5-1).

A segurança, segundo o GEN Cabral Couto, “exprime a efectiva carência de perigo, quando não existem (ou foram removidas) as causas dele” (1988, 70). É, segundo o mesmo autor, “um estado ou condição” e “um fenómeno psicológico” (1988, 69).

A definição de Segurança Nacional inserto na constituição (revisão de 82) baseia--se segundo o GEN Loureiro dos Santos nos conceitos adoptados pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN) sendo a “condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas”, ou seja “consiste num estado que se pretende atingir”, materializando-se num dos objectivos do Estado (2000a, 81).

Para outros autores, e tendo em consideração a doutrina tradicional do direito constitucional o Estado contemporâneo distingue três fins dominantes: “a segurança, a justiça e o bem-estar social e económico dos cidadãos” (Morais, Araújo e Leitão, 2000, 52).

O fim de segurança reveste um carácter complexo, pois dedica-se a três grandes objectivos: o primeiro, consiste na garantia dos direitos do cidadão proporcionados pelas normas jurídicas e pelas autoridades que os editam e aplicam; o segundo, consiste na salvaguarda da ordem constitucional democrática contra perturbações graves de origem interna; o terceiro objectivo, consiste na preservação da colectividade contra agressões e ameaças externas (Morais, Araújo e Leitão, 2000). Estes autores apresentam uma concepção de segurança onde é perceptível a distinção entre segurança interna (do indivíduo) e externa (do Estado). Reforçada por Cepik ao definir segurança nacional como “uma condição relativa de protecção colectiva e individual dos membros de uma sociedade contra ameaças plausíveis à sua sobrevivência e autonomia”(in Pinto, 2002, 8).

Os Estados procuram, assim, a Segurança que pode ser entendida como a “ausência de ameaças⁸ militares e *não militares*, que possam pôr em causa os valores fundamentais que a comunidade quer promover, e que impliquem um risco de utilização da força” (David, 2001, 27). Por outras palavras, o GEN Loureiro dos

⁸ “Quando se identifica um agente da cena internacional que tem intenção hostil e capacidades para fazer perigar a segurança do Estado soberano, tendo em conta as suas vulnerabilidades” (Pinto, 2002, 8).

Santos define a Segurança como “um estado ou uma situação a atingir,... e o conjunto das actividades⁹ para alcançar esse estado ou situação” (2000, 86).

3.2 *Defesa*

A defesa será o instrumento que possibilita a um Estado atingir o estado segurança. Segundo o GEN Loureiro dos Santos, o IDN definiu o conceito de Defesa Nacional, como o “conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que adequadamente coordenadas, integradas e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todo o tipo de ameaças que directa ou indirectamente possam pôr em causa a Segurança Nacional”, ou seja “o conjunto de medidas que contribuem para alcançar a Segurança” (Santos, 2000a, 81).

Para Morais, Araújo e Leitão, a Defesa Nacional, constitui-se como um instrumento de realização do fim mais geral da segurança, e no que ao ordenamento jurídico português concerne, à vertente externa dessa mesma segurança, trata-se pois de uma sub-modalidade da segurança, de fim estadual, caracterizado pela sua essencialidade¹⁰ e exclusividade¹¹ (2000). O GEN Loureiro dos Santos afirma que é “chegada a altura de substituir o termo Defesa Nacional por Segurança Nacional” e define a Defesa como “tudo o que se refere à actividade militar” (2000a, 86), considerando desta forma, a Defesa como uma das actividades da Segurança, correspondente à estratégia geral militar.

Podemos considerar que o conceito de Segurança engloba dois «sujeitos»: o Indivíduo e o Estado. Segundo alguns autores são estes sujeitos que permitem diferenciar segurança interna e externa; no entanto, outros consideram que, face aos acontecimentos de 11 de Setembro, tal já não é possível, em virtude das novas ameaças atingirem tanto o Indivíduo como o Estado e os instrumentos utilizados actuam tanto interna como externamente. Face a esta situação, veremos o que a legislação portuguesa prevê.

⁹ “De vária natureza, correspondentes aos diversos sectores das estratégias gerais” (Santos, 2000a, 86).

¹⁰ “Prende-se com a indispensabilidade da defesa nacional, para a conservação dos três elementos do Estado, a Independência, o Território e a População” (Vaz, 2000, 4).

¹¹ “Prende-se com o facto de a defesa, sobretudo na sua vertente militar, entroncar no domínio dos poderes absolutos do Estado, o qual dispõe do monopólio da força” (Vaz, 2000, 4).

3.3 *Segurança Interna*

Pelo exposto, verifica-se que a preservação da segurança (interna) implica a protecção da nação de todos os tipos de ameaças e tentativas de destabilização internas, devendo assim compreender a preservação dos seus sistemas sociais, económicos e políticos e ainda a protecção dos seus valores nacionais (Vaz, 2002).

Para tal e no caso Português, a Assembleia da República decretou, nos termos dos artigos 164º, alínea d), e 169º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP), a Lei de Segurança Interna, onde especifica qual a definição e fins de segurança interna, referindo no n.º 1 do Art.º 1 “a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”. Referindo no n.º 3 do Art.º 1 “as medidas previstas na presente lei visam especialmente proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo”.

Os seus princípios fundamentais, referidos no n.º 1 do Art.º 2 “... a actividade de segurança interna pautar-se-á pela observância das regras gerais de polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias e pelos demais princípios do Estado de direito democrático”.

Exercem funções de segurança interna: “a Guarda Nacional Republicana; a Guarda Fiscal ¹²; a Polícia de Segurança Pública; a Polícia Judiciária; o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; os órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica e o Serviço de Informações de Segurança” (n.º 2 do Art.º 14). Face aos conceitos apresentados, no nosso entender estas forças deveriam designar-se por Forças de Defesa Interna e não Forças de Segurança, por isso assim a designaremos.

A lei de segurança interna, no Art.º 4 refere que as forças e serviços de segurança interna podem actuar fora do espaço sujeito a poderes de jurisdição do Estado Português em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte. Depreende-se que a conjugação do art.º 4º e o n.º 3 do art.º 1º da Lei de Segurança Interna, prevê a cooperação com entidades (de defesa) de outros Estados para

¹² Entretanto integrada na Guarda Nacional Republicana.

fazer face às novas ameaças, em virtude de estas serem, cada vez mais, transnacionais, procurando desta forma a segurança do Indivíduo e do Estado.

3.4 *Segurança Externa*

O conceito de segurança externa é difícil de conceptualizar, pois até para a Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) o conceito aparece difuso com “tentáculos aglutinadores” aos conceitos de segurança colectiva, segurança cooperativa, segurança comum, segurança alargada e segurança humana¹³.

Contudo, a ideia fulcral que norteia o funcionamento da DGPDN é que é a segurança externa¹⁴ contribui decisivamente para a segurança interna desse mesmo Estado Nação (Vaz, 2000).

A conjugação no n.º 2 do artigo 273º da CRP e do n.º 2 do artigo 2º da LDNFA permitem o emprego das Forças Armadas (FA) – Forças de Defesa Externa – na garantia da independência nacional e dos interesses nacionais fora e dentro do território, constituindo-se como um instrumento de promoção e manutenção da segurança. Contudo não é apenas este mecanismo que se encontra ao dispor do Estado para a efectivação desta segurança; o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIEDM)¹⁵, as relações institucionais, as relações diplomáticas (através das embaixadas), entre outros constituem-se como mecanismos essenciais para a recolha de informações contribuindo, desta forma, para a segurança do Estado.

Face aos conceitos expostos anteriormente e considerando as *novas ameaças*, a Defesa (externa) será o conjunto de actividades desenvolvidas pelo Estado que permitem a salvaguarda dos interesses nacionais face às ameaças militares e *não militares*. Os instrumentos à disposição do Estado são as FA e os Serviços de Informações. Segundo a legislação portuguesa as FA só deverão actuar no interior do País em situações de estados de excepção, como sejam o estado de sítio ou de emergência; no entanto e tendo em consideração o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e o Conceito Estratégico Militar (CEM), que já consideram as *novas ameaças*, esta situação será revertida, uma vez que as FA têm novas missões o que implicará (nos termos

¹³ Segurança Humana está associada à ideia do desarmamento e do controlo de armamentos (David, 2001).

¹⁴ Obtida quer por níveis de cooperação, entrando num âmbito de segurança colectiva, ou obtida pelos Estados Nação per si.

¹⁵ O SIEDM, Lei n.º 4/95, de 21 de Fevereiro, tem como função a recolha de informações de segurança externa e daquelas que contribuam para o cumprimento das missões das Forças Armadas.

da lei) a sua actuação no interior do Território Nacional. Aguardam-se as alterações legislativas que regulamente essa actuação.

Podemos então afirmar que as FA, inicialmente vocacionadas para fazer face às ameaças militares, de outros Estados, e que as Forças de Defesa Interna, normalmente, utilizadas para defender o cidadão no interior do Estado, continuam a ter estas tarefas como a sua principal actividade; contudo e face às *novas ameaças* elas terão que actuar tanto no interior do território como fora dele, para garantir a Segurança do Estado e da sua População.

4. NOVAS AMEAÇAS: IMPLICAÇÕES PARA AS FA

Além das alterações legislativas, é necessário que as FA adequem a sua estrutura, a sua formação e treino para fazer face às *novas ameaças*. No Conceito Estratégico de Defesa Nacional destacam-se as seguintes capacidades, para o desempenho das missões das Forças Armadas: “capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema; capacidade para, em colaboração com as Forças de Segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas; capacidade para, em conjugação com os aliados, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça” (MDN, 2002).

Quanto à alteração da estrutura¹⁶ vários autores se pronunciam: o GEN Loureiro dos Santos propõe alterações desde um órgão de *staff* do Primeiro-ministro, passando pela ligação entre o poder político e o Comando das FA; relativamente às FA considera, que estas terão que ser “mais centralizadas...” (2000a, 79-91 e 165); Sacchetti indica como a reestruturação se deve processar (1996, 34) e Nuno Rogeiro pronuncia-se sobre a necessidade de alteração da organização das FA especificando, inclusivamente, os equipamentos que cada ramo deverá possuir (2002, 292-295).

Contudo, e dada a necessária optimização de recursos, parece-nos fundamental que as capacidades dos ramos estejam integradas e que determinados *serviços*

¹⁶ Que não deriva somente desta questão, pois há anos que se reclama!

como a sustentação logística, aquisições de equipamentos¹⁷, o ensino, a saúde, entre outros, sejam conjuntos.

Os acontecimentos do 11 de Setembro vieram salientar a necessidade de estruturar as questões relacionadas com a Defesa Nacional, pois por um lado, em colaboração com Organizações Internacionais, devemos participar em operações a decorrer fora do Território Nacional, com forças que deverão ter alta prontidão e ser projectáveis a longas distâncias, e por outro lado, colaborar na defesa interna, conforme previsto no CEDN que atribuiu novas tarefas às Forças Armadas e por uma maior interligação entre as estruturas de defesa (externa e interna).

Face a estas capacidades haverá necessidade de alterar a formação e treino das FA? Tendo em consideração as Missões aprovadas para as FA, resultantes do CEDN e do CEM, em que se prevê:

- empregar, nos termos da lei, forças e meios militares na prevenção e combate a ameaças terroristas, tirando partido das capacidades residentes nas FA;
- contribuir, de forma supletiva e nos termos da lei, para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal;
- colaborar com os países aliados na prevenção e combate à proliferação de armas de destruição em massa e dos seus meios de lançamento.

Considerando as Missões acima referidas, para responder à questão colocada será necessário conhecer “*os termos da lei*” em que as FA irão actuar, pois tais alterações poderão ter implicações tanto ao nível da formação inicial (Academia Militar, Escola de Sargentos e Instrução Básica), como na necessidade de formação de especialistas, como no treino ministrado nas FA.

Contudo, os “meios humanos constituem o bem mais precioso das FA, assim como do país” (Santos, 2000a, 171); por isso, os Serviços de Informações terão um papel importante a desempenhar para fazer face às *novas ameaças* pois o “conhecimento e a “luta” pelo mesmo, é o cerne de muitos conflitos” (Rogero, 2002, 861) e, neste caso, poderão contribuir para evitar muitas perdas humanas, constituindo-se como um importante instrumento do Estado para detectar ameaças e, assim, contribuir para o *sentimento* de Segurança tanto da população, como dos decisores políticos.

¹⁷ Entretanto foi constituída a Central de Compras, no MDN.

CONCLUSÕES

Os Estados têm que se preocupar com dois tipos de ameaças: as ameaças militares¹⁸, normalmente associadas a outros Estados, e com as *novas ameaças*, estas apresentam-se de forma difusa e sem se saber onde ou quando podem ocorrer e serem actores Estatais ou não Estatais, constituindo-se uma séria ameaça à segurança. Por isso, é fundamental a cooperação entre as entidades responsáveis pela Segurança e Defesa. Citando o GEN Jackson vivemos num período caracterizado pelo “inesperado e pela incerteza, pelo que devemos aprender com o inesperado e a viver na incerteza” (2002). O terrorismo transnacional parece não considerar limites éticos, nem de qualquer outra natureza, assumindo uma possibilidade de actuação à escala global, conjugando a violência tradicional, decorrente de atentados e acções bombistas, com a possível utilização do ciberespaço e de meios de destruição maciça. Tornou-se uma ameaça que se insere na missão das Forças Armadas, devendo estas colaborar (nos termos da lei) com as Forças de Defesa Interna e cooperar com parceiros e aliados na ordem externa. Contudo, estas ameaças surgem com apoios de indivíduos *manobrando* no interior dos Estados sendo as Forças de Defesa Interna as mais adequadas para as prevenir e combater em colaboração, também, com as suas congéneres internacionais. Isto não quer dizer que as FA não possam colaborar, por exemplo, na protecção de pontos sensíveis como os aeroportos, as estações de comboios, entre outros. Desta forma, torna-se necessário não só a manutenção como a criação de capacidades que permitam dar resposta às *novas ameaças* com a finalidade de garantir a defesa dos cidadãos. O Estado é obrigado a repensar e a adequar os conceitos e os instrumentos de Segurança e Defesa, numa perspectiva de tentar minimizar os riscos e de garantir uma resposta, não só a estes novos tipos de desafios à paz, como a quaisquer outros que venham a revelar-se. A fronteira estabelecida entre Segurança e Defesa, na lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, lei 29/82, esteve na necessidade de normalizar relações entre diversas entidades públicas e reposicionar poderes compreensíveis na conjuntura da época. Face às *novas ameaças* as Forças de Defesa (interna e externa), terão que cooperar, articulando esforços das diferentes organizações, procurando sinergias, rentabilizando meios e melhorando a eficiência no combate às novas ameaças. É necessário, definir, através de legislação, a actuação de cada uma das Forças de Defesa.

¹⁸ As ameaças militares não foram objecto de análise neste trabalho.

As FA devem ser preparadas para o emprego rápido, flexível e a longas distâncias, em conflitos de alta intensidade, porque estando preparadas para este tipo de conflito, todas as outras operações, como por exemplo as Operações de Apoio à Paz, tornam-se fáceis de executar. Face às *novas ameaças*, as FA têm que estar preparadas, para as mais variadas missões, pois estas serão cada vez mais diversificadas e, por isso, têm de receber formação e treino adequados para lhes fazer face e, simultaneamente, cooperar com as Forças de Defesa Internas na prevenção.

Os acontecimentos de 11 de Setembro provaram a possibilidade de ocorrerem actos terroristas executados contra Estados aparentemente seguros. Esta situação provocou a admissão, por parte dos cidadãos, da perda de liberdades individuais, face à necessidade de *aumentar a segurança* dos Estados. Os serviços de informações ganharam importância e constituíram-se um instrumento fundamental na recolha de informações sobre as *novas ameaças*, de forma a que os Estados as combatam e neutralizem, enfim, que se defendam.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, Thomas K (1998). “Radical Destabilizing Effects of New Technologies” in *Parameters*, US Army War College, Carlisle, 3º Trimestre, [99-111].
- AGUIRRE, Mariano e RAMONET, Ignacio (2002). *Rebeldes, Deuses e Excluídos*, traduzido por Serafim Ferreira, Campos das Letras, Porto.
- ALMEIDA, MAJ João Paulo (2002a). *Emergência de Novas Ameaças*. TII de Estratégia, CEM 2000/2002, IAEM, Lisboa.
- ALMEIDA, MAJ João Paulo (2002b). *O Sistema de Informações como Instrumento da Estratégia Total. O caso Português*. TILD, CEM 2000/2002, IAEM, Lisboa.
- APOLINÁRIO, COR Manuel António (2002). *A globalização nos cenários estratégicos e sua influência no sistema de Defesa Nacional*. TILD, CSCD 2001-2002, IAEM, Lisboa.
- BOOTH, Ken (2001). “Teorias e Práticas da Segurança no Século XX: sequência Histórica e mudança radical” in *Nação e Defesa*, n.º 99, Outono, IDN, Lisboa, [19–50].
- BUTTS, Kent Hughes (1997). “The Strategic Importance of Water” in *Parameters*, 1º Trimestre, US Army War College, Carlisle, [65 – 83].
- COUTO, GEN Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso*. Volume I, IAEM, Lisboa.
- COUTO, GEN Abel Cabral (2000). “Segurança e Estudos sobre a Paz” in *Nação e Defesa*, n.º 95/96, Outono /Inverno, IDN, Lisboa [21 – 31].
- CN (2005). “Por ano entram na Europa 500 mil imigrantes ilegais” in *Diário de Notícias*, (11-10-2005).
- DAVID, Charles-Philippe (2001). *A Guerra e a Paz. Abordagens contemporâneas da segurança e da Estratégia*. Tradução de Armando Pereira da Silva, Instituto Piaget, Lisboa.
- JACKSON, General (2002). *Gestão da Política Britânica de Defesa*. Conferência no IAEM, Outubro, Lisboa.

- MORAIS, Carlos Blanco de, ARAUJO, António, LEITÃO, Alexandre (2000). *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. IDN, Edições Cosmos, Lisboa.
- MOREIRA, Adriano (2002). “A Complacência e a Segurança” in *Diário de Notícias*, (17-12-2002).
- IAEM (1994). *O Novo Ambiente Estratégico*. NC 70-10-15, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa.
- PINTO, COR Eduardo Manuel de Lima (2002). *As Novas Ameaças aos Estados Soberanos*. TILD, CSCM 2001/2002, IAEM, Lisboa.
- SACCHETTI, Vice-Almirante António Emílio Ferraz (1996). “Da Defesa à Segurança na Ordem Internacional” in *Conjuntura Internacional*, ISCSP, Universidade Técnica, Lisboa [25 – 41].
- SANTOS, GEN Loureiro dos (2000a). *Reflexões sobre Estratégia, Temas de Segurança e Defesa*. Publicações Europa – América, Mem Martins.
- SANTOS, GEN Loureiro dos (2000b). *Estratégia Militar no Início do Século XXI*. Conferência no IAEM, Dezembro, Lisboa.
- SANTOS, GEN Loureiro dos (2001). *Segurança e Defesa na viragem do Milénio. Reflexões sobre Estratégia II*. Publicações Europa – América, Mem Martins.
- SMITH, Paul J, (2000). “Transnational Security Threats and State Survival: A Role for the Military?” in *Parameters*, 3º Trimestre, US Army War College, Carlisle, [77-91].
- RAVARA, TGEN Rui Lobato de Faria (2001). “Segurança e Defesa no Século XXI”, in *Revista Militar*, n.º 10, Outubro, Exército, Lisboa, [771 – 784].
- ROGEIRO, Nuno (2002). *Guerra em Paz. A Defesa Nacional na Nova Desordem Mundial*. Hugin Editores, Lisboa.
- VASCONCELOS, Álvaro de (2001). “Política de Defesa e Multilateralismo” in *Nação e Defesa*, n.º 100, Inverno, IDN, Lisboa [87 – 103].
- VAZ, MAJ Paulo (2002). *Subsídios para a delimitação das esferas de influencia da Segurança Externa e Interna*. TII, CEM 2000/2002, IAEM, Lisboa.

SITES DA INTERNET

- ARMY (2002): <http://www.army.mil/leaders/default.htm>, em 26DEC.
- IDN (2002): <http://www.idn.pt/instituicao.asp>, em 24NOV.
- IEEI (2002): <http://www.ieei.pt/>, em 12NOV.
- ISCSP (2002): <http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/indexfro.php3>, 12NOV.
- MDN (2002): <http://www.mdn.gov.pt/primeira.asp>, em 14DEC.
- PARAMETERS (2002): <http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/>, em 27DEC.
- SIS (2002): <http://www.sis.pt/historia/democrac.htm>, em 27 DEC.
- SIC (2005): <http://sic.sapo.pt/online/noticias/mundo/20050928+Ceuta.htm>, em 10 OUT.
- UN (2005): <http://www.un.org/secureworld>, em 11 OUT.