

2015/10/28

As Forças Armadas na segurança interna. O caso específico do domínio marítimo¹

Alexandre Reis Rodrigues

Introdução

O envolvimento das Forças Armadas em tarefas de segurança interna tem sido matéria de um debate que já dura há doze anos. É o tempo que passou desde a aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003, o primeiro documento oficial que se demarca da delimitação rígida entre o que é segurança interna (área das forças policiais) e segurança externa (área das forças armadas).²



Pelo meio, tivemos, entre muitas outras iniciativas, o I Congresso Nacional de Segurança e Defesa, realizado em junho de 2010. Merece destaque como uma tentativa, aberta à sociedade civil, de encontrar um leque alargado de respostas às interrogações que se punham sobre como encarar, em termos de organização do Estado, o fim da tradicional separação entre os dois campos.³

No entanto, não obstante alguns progressos na conceptualização do assunto, ainda se levantam interrogações, nalguns setores, sobre a sua compatibilidade com a Constituição. Com a aprovação da nova lei de Defesa Nacional, de 2014, que formalizou, como missão das Forças Armadas «cooperar com as forças e serviços de segurança» e «colaborar nas missões de proteção civil», era de esperar que o assunto tivesse ficado esclarecido.

Mas não ficou. Pelo menos tanto quanto o necessário para eliminar reticências, de natureza alegadamente constitucional, a um aproveitamento completo das capacidades das Forças Armadas para missões de interesse público. Por exemplo, para além das da Marinha, a da participação da Força Aérea no combate aos fogos florestais e a do emprego de forças do Exército na vigilância das matas. É preciso

¹ Conferência na Universidade Lusíada de Lisboa sobre o “Papel das Forças Armadas na segurança interna”, 28 de outubro de 2015.

² Essa orientação, que de certo modo refletia o clima político pós-25 de abril, estava estabelecida na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, de 1982.

³ A propósito da criação da Unidade de Controlo Costeiro da GNR, o então MAI fundamentava a sua decisão na «divisão clássica entre o que são as missões das Forças Armadas e das Forças de Segurança». De facto essa divisão sempre existiu e vai continuar, mas deixou de ser a divisão clássica do passado. Os atuais requisitos de segurança exigem uma outra visão, mais integrada, sem as fronteiras artificiais entre o que é segurança interna e segurança externa que têm impedido articulação de esforços, sinergias e eficácia. (extrato de uma artigo que o autor publicou no Jornal Público, a 5 de maio de 2007).

notar, no entanto, que nunca o Tribunal Constitucional se pronunciou por qualquer inconstitucionalidade da lei aprovada.

Em qualquer caso, gostaria de chamar a atenção para a forma como se tem pretendido abordar os aspetos constitucionais deste assunto. Julgo que antes de iniciar essa discussão, e sobretudo antes de invocar a Constituição, devia debater-se a questão prévia de saber se a interpretação de defesa nacional que esta adota continua a refletir corretamente as alterações radicais por que passou o contexto de segurança existente. Eu penso que não reflete minimamente.⁴

Parece evidente que é uma conceção muito datada com o contexto da Guerra Fria que dominava o pensamento estratégico na altura em que a Constituição foi redigida. Perdeu atualidade porque, de uma forma excessivamente simplista, baseia a dicotomia entre segurança e defesa apenas na origem geográfica da ameaça. Se é externa o assunto é das Forças Armadas, se é interna é das Forças de Segurança. Não tem em conta que as ameaças hoje são difusas e imprecisas, sendo por vezes difícil determinar a sua origem.⁵

Faz uma abordagem que não atende à muito maior complexidade atual do ambiente de segurança. Não reconhece que o maior grau de sofisticação e de intensidade das novas ameaças, mesmo não fazendo parte da tipologia das guerras e conflitos, exige prever o emprego complementar das capacidades militares e/ou um reforço com os seus efetivos para a proteção de infraestruturas críticas, mesmo fora de situações de exceção como é o caso do estado de sítio ou de emergência.⁶

Esta desatualização precisa de ser corrigida. Enquanto não for está a suscitar orientações erradas e a retirar flexibilidade à procura do melhor modelo de organização do Estado para se proteger das novas ameaças e à definição clara da forma de participação das Forças Armadas, tema a que, como é conhecido, alguns setores/instituições não se mostram recetivos.

Sob que orientação deve ser feita essa correção é assunto a discutir. A coligação “Portugal à Frente”, propôs, no seu programa eleitoral, a clarificação dos conceitos de segurança e defesa, em sede de futura revisão constitucional. Arrisco contrapor a sugestão de ponderar sobre se não será excessivo continuar a fazer depender da Constituição a clarificação deste tipo de temas, principalmente quando se trata de assuntos cujo entendimento vai variando ao longo do tempo.

Já sabemos que o que quer que se venha a fazer nesse campo vai demorar bastante tempo. Certamente muito mais tempo do que seria desejável para ter

⁴ Diz a Constituição: «a defesa nacional tem por objetivos garantir, ..., a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa» (realce da responsabilidade do autor).

⁵ Em novembro de 2008, Mumbai (Índia), a quinta cidade mais populosa do mundo, esteve nas mãos de um reduzido grupo de dez terroristas que numa ação coordenada fizeram 166 mortos e 304 feridos. Tudo começou, no alto mar, com o apresamento de um arrastão indiano de que o grupo se serviu para entrar no porto sem levantar suspeitas e de onde partiram para terra em botes de borracha, como se tratasse do inofensivo desembarque da tripulação. Este incidente mostra bem como se interpenetram as fronteiras entre o que é segurança interna e segurança externa.

⁶ É o que se faz hoje por toda a parte. Por exemplo, em Paris, por ocasião do assalto terrorista ao semanário Charlie Hebdo, o Governo francês colocou na rua 10000 efetivos militares para proteger os bairros judeus e outras instalações críticas. Israel, perante o agravamento do conflito em curso com os palestinianos, convocou seis companhias do Exército para colaborar diretamente com as forças policiais. É também o que os EUA fazem quando, por ocasião de importantes cimeiras mundiais, se preveem grandes manifestações de contestação.

uma resposta à altura dos desafios com que o País se debate. Fica a esperança que da parte dos principais intervenientes haja a vontade para encontrar um caminho de bom senso, substituindo a competição por áreas de influência pela adoção do modelo que melhor sirva os interesses do país, não os interesses particulares desta ou daquela organização.

O caso do domínio marítimo

Malgrado a dicotomia rígida que a Constituição e Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas de 1982 estabeleciam sobre os campos de atuação das forças armadas e das forças de segurança, nunca isso pôs em causa uma longa tradição de mais de duzentos anos de envolvimento da Marinha em tarefas que são abrangidas hoje pela designação de segurança marítima mas que, na prática, sempre foram uma vertente do emprego do poder naval. A mais conhecida do grande público é a fiscalização das águas de jurisdição nacional, na vertente da fiscalização da pesca mas, na prática, abrange várias outras vertentes, a saber, o combate ao tráfico ilegal de drogas (frequentemente em parceria com a Polícia Judiciária), o controlo da poluição, etc.

É um modelo claro e prático e que tem funcionado a contento. Malgrado as tradicionais limitações da falta de recursos, sempre esteve à altura dos desafios que se foram pondo e permitiu demonstrar, quer interna, quer externamente, que Portugal tem um controlo satisfatório sobre o domínio marítimo sob sua responsabilidade.

Embora sem nunca questionar a lógica desta solução organizativa, nem os resultados práticos que proporcionava, em 2007, o Governo de então decidiu que era altura de acabar com a exceção de manter as Forças Armadas com «funções de natureza policial», o que era o caso da Marinha e da Força Aérea, em relação ao mar territorial e correspondente espaço aéreo.⁷

Foi o início do que chamo uma tentativa – na minha opinião, pouco cuidada - de “desmilitarização da segurança marítima”. Criou-se a Unidade de Controlo Costeiro da GNR mas só se lhe atribuiu responsabilidades sobre o domínio marítimo. Não se tocou no correspondente domínio aéreo o que acabou por retirar credibilidade à fundamentação da opção feita. Afinal, estava a decidir-se a alteração não exatamente na base de uma interpretação linear da Constituição – como se pretendia fazer crer – mas apenas em função das capacidades que se avaliavam como acessíveis à GNR.⁸

Não se cuidou de saber se havia razões para o que o então responsável pela Administração Interna considerava ser uma exceção a que se devia pôr fim – as Forças Armadas a intervirem no mar territorial e correspondente espaço aéreo. Entendeu-se que deveria prevalecer o critério da continuidade do estatuto de território de modo a incluir, sem qualquer diferenciação, o mar territorial.

Esqueceu-se que a questão tinha para além da eventual dimensão legal, uma dimensão operacional a que era preciso prestar também atenção. Não se teve em

⁷ Entrevista de António Costa, como ministro da Administração Interna, ao jornal “Expresso, a propósito da nova lei orgânica da GNR e criação da Unidade de Controlo Costeiro.

⁸ “O emprego das Forças Armadas a nível interno – Um paradoxo”, coronel Gervásio Branco, Revista Militar, fevereiro/março de 2015.

consideração que, falando em continuidade, então temos que considerar que o mar é um contínuo indivisível, onde não há forma prática de distinguir entre o que é até às doze milhas e o que é a partir daí.

Não se verificou se a utilização do critério geográfico era, no mar, o adequado para definir divisão de tarefas entre a Marinha e a GNR que, em paralelo com a Marinha, passou a deter competências de vigilância, patrulhamento e interceção marítima em toda a costa e mar territorial. Esqueceu-se que o critério geográfico é a negação da liberdade de manobra – o melhor trunfo das forças que operam no mar – limitando de forma absurda a exploração das capacidades dos sistemas de armas. Esqueceu-se que a abordagem à tarefa de proteção de fronteiras no mar faz-se exatamente ao contrário do que em terra. Isto é, de fora para dentro, e à maior distância possível que o alcance e autonomia dos meios permitam.

Ficou subentendido, embora sem o assumir, que a desmilitarização da segurança marítima, em última instância, visava a criação de uma guarda costeira com o consequente afastamento da Marinha das tarefas de policiamento do mar. É uma solução a que tem fugido a maioria dos países porque implica uma duplicação de recursos e estruturas que se torna muito dispendiosa. Ficou, por isso, como que uma solução exclusiva dos países ricos. Os que não têm esse estatuto têm optado por uma estrutura de forças que se tipifica como uma combinação de guarda costeira com marinha de guerra, variando apenas a importância de cada uma.

Esta solução tem vindo a alargar-se e a acentuar-se com as alterações por que passou o contexto de segurança e a prioridade, daí decorrente, que tem sido atribuída às estratégias de segurança marítima, o que no seu conjunto está a levar a um modelo diferente de marinhas. Geoffrey Till designa-o por “Postmodern Navies”.

É um modelo que põe o foco nas operações de segurança marítima, obrigando as marinhas a ter capacidade de resposta na área do policiamento para imposição da lei e para participação em conflitos de baixa intensidade. Portanto, um modelo vocacionado para responder a ameaças assimétricas, para participação nas chamadas operações “short of war” e, em termos geográficos, mais direcionado para o litoral do que para os grandes espaços oceânicos. Dito por outras palavras, um modelo que permita confrontar mais eficazmente as ameaças com origem em atores não estatais que procuram tirar partido do regime liberal do domínio marítimo e da incapacidade de alguns estados exercerem as suas obrigações de manutenção da lei e da ordem nos espaços sob sua responsabilidade.

No fundo, trata-se de trazer o papel tradicional das marinhas na segurança marítima, de novo, para um primeiro plano. Em primeiro lugar, tirando partido da natureza multitarefa do emprego do poder naval e da dualidade de emprego das plataformas navais. Em segundo lugar, tendo presente que quanto mais tarefas uma marinha for chamada a desempenhar menos caro se torna o investimento inicial. Finalmente, lembrando que a crescente sofisticação tecnológica com que se apresentam as novas ameaças exige capacidades que, geralmente, só estão disponíveis nas Forças Armadas.

Esta perspetiva não tem nada de novo no nosso caso. Portugal sempre procurou combinar um núcleo de plataformas essencialmente combatentes com ou conjunto

vocacionado para a fiscalização das águas de jurisdição.⁹ Quase dois terços do total de unidades da marinha (24 em 38) foram adquiridos ou adaptados para tarefas de policiamento do mar.¹⁰ É uma postura pensada em função do objetivo de adotar soluções que resolvam o desencontro entre as responsabilidades internas e internacionais sobre uma área marítima de grande dimensão e uma situação de insuficiência de recursos típica de uma pequena potência.

A “desmilitarização da segurança marítima”

Dito isto, perguntar-se-á se faz algum sentido falar hoje em “desmilitarização da segurança marítima”. Diria, para começar, que “desmilitarização” é um termo errado por duas razões.

Primeiro, porque, como terá ficado óbvio do que disse anteriormente, o papel das forças armadas (Marinha e Força Aérea) na segurança do domínio marítimo tem vindo a crescer em toda a parte e em termos significativos. É o que se verifica até em países que, como o Reino Unido, pela sua disponibilidade de recursos, estão mais libertos das preocupações próprias das pequenas potências em tirar o maior partido do conceito de “duplo uso”.

Segundo, porque introduz uma ideia de exclusão, quando aquilo para que interessa chamar a atenção é precisamente o contrário, isto é, reconhecer a indispensabilidade de uma aproximação multidisciplinar e interdepartamental, como a grande mudança a empreender, na revisão do modelo que tem sido adotado.

Precisamos de um modelo inclusivo que, garanta, logo à partida, a colaboração de todas as entidades e instituições civis ou militares, públicas ou privadas, que, de alguma forma dependam de, ou possam contribuir para, um ambiente de segurança marítima. Um modelo que facilite uma maior interpenetração entre os setores civis, policiais e militares, quer a nível nacional como a internacional, mas que não ponha em causa a indispensável unidade de propósito e de esforço sem o que não haverá ação efetiva.

O que deve ser esse modelo, em todos os seus pormenores, é matéria que devia ser precedida pela elaboração de uma estratégia de segurança marítima, que é o caminho que está a ser seguido pelas potências que têm uma estreita ligação ao mar, mas em que Portugal se está a deixar atrasar.

⁹ É o que tradicionalmente é conhecido por uma configuração “high/low mix”. Geoffrey Till ao usar o termo “Postmodern navies” apenas está a reinventar o conceito usando uma nova designação.

¹⁰ Ver “A segurança do mar português” (do autor), na revista “Segurança e Defesa”, nº 15 de outubro/dezembro de 2010.