

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2007/2008



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.

**O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS EM
ACÇÕES DE “SEGURANÇA HUMANA”**

JOAQUIM JOSÉ ESTEVÃO DA SILVA
MAJOR DE INFANTARIA



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS
EM ACÇÕES DE “SEGURANÇA HUMANA”**

**JOAQUIM JOSÉ ESTEVÃO DA SILVA
MAJOR DE INFANTARIA**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Lisboa 2008



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS
EM ACÇÕES DE “SEGURANÇA HUMANA”**

**JOAQUIM JOSÉ ESTEVÃO DA SILVA
MAJOR DE INFANTARIA**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador:

Tenente-Coronel de Infantaria, Nunes Rosa

Lisboa 2008

Agradecimentos

Para que nenhum seja esquecido, um reconhecido obrigado a todos os que tornaram possível a realização deste Trabalho de Investigação Individual, em especial àqueles que me ajudaram.

Àqueles a quem, temporariamente, lhes foram negados alguns direitos,

À Carla, de esposa ...

... ao Diogo e Margarida, de filhos ...

As minhas humildes desculpas.

Índice

Resumo	iv
Abstract.....	v
Palavras-chave.....	vi
Lista de abreviaturas.....	vii
1. Introdução.....	1
2. Segurança Humana.....	5
a. Evolução do conceito e actual definição	6
b. A segurança humana e os desastres naturais / ambientais.....	8
c. Segurança Humana e Segurança Nacional	9
d. Críticas à Segurança Humana	11
3. As forças militares e a Segurança Humana	12
a. Missão Primária v.s. Missão Subsidiária.....	13
b. Forças Militares v.s. Forças de Segurança v.s. «Forças Civis».....	14
c. Nas Organizações Internacionais.....	15
(1) Na Organização das Nações Unidas.....	15
(2) Na União Europeia	18
(3) Na Organização do Tratado do Atlântico Norte.....	20
4. As Forças Armadas Portuguesas e a Segurança Humana	22
a. Enquadramento político.....	23
b. Enquadramento Legal.....	24
c. Conceito de emprego	27
(1) No âmbito das <i>Outras Missões de Interesse Público</i>	28
(2) No âmbito do apoio à Protecção Civil.....	28
(3) No âmbito do SNPCE e do SNGC	29
d. Comando e controlo.....	29
e. Capacidades e competências	31
f. Doutrina.....	33
g. Outros intervenientes.....	34
h. Formação e treino	34
i. Actividades desenvolvidas	36
5. Conclusões / Recomendações.....	37
Bibliografia.....	45
Apêndices:	
1 – Corpo de conceitos complementar.	
2 – Apontamentos complementares relativos ao conceito de segurança humana.	
3 – Resumo das entrevistas realizadas.	

Resumo

O conceito de «*Segurança Humana*» (SH) pode ser considerado relativamente novo, apesar de ser já largamente utilizado para descrever a complexidade da inter-relação dos diversos perigos, riscos e ameaças a que o ser humano está permanentemente sujeito no seu dia-a-dia. Estes perigos, riscos e ameaças são apontados, normalmente, como sendo a doença, a fome, o desemprego, o crime, os conflitos sociais e conflitos armados, a repressão política, os desastres naturais e ambientais, enfim, tudo o que afecta ou possa vir a afectar a vida humana, bem-estar, dignidade e realização do potencial de cada indivíduo. O «*objecto*» da segurança passou assim, para além do Estado, a englobar o ser humano cuja salvaguarda é primariamente da responsabilidade desse Estado.

Face a toda esta panóplia de situações e ameaças à vida humana, o Estado tem que criar mecanismos e capacidades para cumprir com esta obrigação que, na prática, sustenta e fortalece a sua existência.

As Forças Armadas, como instrumento de poder de um Estado, possuem capacidades que, pela sua exclusividade, garantem uma resposta e actuação que a comunidade civil não consegue igualar. As suas capacidades de organização, logísticas, de transporte e comunicações e disponibilidade dos seus meios, fazem do aparelho militar um instrumento capaz de actuar a curto prazo e de forma eficaz em situações de emergência de considerável envergadura.

Nesta perspectiva, e em termos nacionais, importa identificar quais as tarefas realizadas, e passíveis de serem realizadas, pelas Forças Armadas no desenvolvimento de acções com vista a protegerem e garantirem a SH, em Território Nacional, bem como os ajustes e procedimentos que este tipo de emprego suscita.

Abstract

"Human Security" can be considered as a relatively new concept, although it is now widely used to describe the complexity of the inter-relationship of various dangers, risks and threats to which the human being is permanently subject in their day-to-day. These dangers, risks and threats are usually mentioned as disease, hunger, unemployment, crime, social conflict and armed conflict, political repression, natural and environmental disasters. In short, anything that affects or may likely to affect human life, welfare, dignity and realization of the potential of each individual. The subject of security went, from the State, to include the individual whose safeguard is primarily State responsibility.

Faced with this whole range of situations and threats to human life, the State has to create mechanisms and capabilities to comply with this requirement that, in practice, maintains and strengthens its existence.

The Armed Forces, as an instrument of power of a State, have capabilities that, by their uniqueness, provide a response and action that the civil community can not match. Its capabilities, in logistics, transport and communications terms make the military an instrument capable of acting effectively in the short term and in emergency situations of considerable scale.

Therefore, in national terms, it matters to identify which tasks performed, and possible to achieve, by Armed Forces in the development and protection of human security, as well the difficulties or shortcomings that this type of employment raises.

Palavras-chave

Catástrofe

Desastre natural

Forças Armadas

Gestão de Crises

Planeamento Civil de Emergência

Protecção Civil

Segurança

Segurança Humana

Segurança Nacional

Lista de abreviaturas

ABHS	<i>Advisory Board on Human Security</i> (Conselho Consultivo sobre a Segurança Humana)
AJP	Allied Joint Publication
ANPC	Autoridade Nacional de Protecção Civil
C2	Comando e Controlo
CCO	Centro de Coordenação Operacional
CCOD	Centro de Coordenação Operacional Distrital
CCON	Centro de Coordenação Operacional Nacional
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CHS	<i>Commission on Human Security</i> (Comissão para a Segurança Humana)
CI	Comunidade Internacional
CIMIC	<i>Civil-Military Co-operation</i> (Cooperação Civil-Militar)
CIOM	Centro de Informações Operacionais da Marinha
CMCS	<i>Civil-Military Coordination Section</i> (Secção de Coordenação Civil-Militar)
CmdOpEx	Comando Operacional do Exército
CMX	<i>Crises Management Exercise</i>
CNOS	Centro Nacional de Operações de Socorro
COMAR	Centro de Operações da Marinha
COMNAV	Comando Naval
CRO	<i>Crisis Response Operations</i> (Operações de resposta a crises)
CZMN	Comando da Zona Marítima do Norte
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DGAL	Direcção Geral das Autarquias Locais
DGAM	Direcção-Geral de Autoridade Marítima
DGRF	Direcção Geral dos Recursos Florestais
EADRCC	<i>Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre</i> (Centro Euro-Atlântico de Coordenação da Resposta a Desastres)
EADRU	<i>Euro-Atlantic Disaster Response Unit</i> (Unidade Euro-Atlântica de Resposta a Desastres)
EAPC	<i>Euro-Atlantic Partnership Council</i> (Conselho de Parceria Euro-Atlântica)
EBAO	<i>Effects Based Approach Operations</i> (Operações Baseadas em Efeitos)
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EOD	<i>Explosive Ordnance Disposal</i> (Equipa de Inactivação de Explosivos)
ERC	<i>Emergency Relief Coordinator</i> (Coordenador do Socorro de Emergência)
ESE	<i>Environment Standby Experts</i> (Peritos para o Ambiente)
ESS	<i>European Security Strategy</i> (Estratégia de Segurança Europeia)
FFAA	Forças Armadas

FIR	<i>Flight Information Region</i> (Região de Informação de Voo)
FND	Forças Nacionais Destacadas
FRI	Força de Reacção Imediata
GMDSS	<i>Global Maritime Distress Safety System</i> (Sistema Global de Socorro e Segurança Marítima)
GNR	Guarda Nacional Republicana
HCM	Hospital Cirúrgico Móvel
HSC	<i>Human Security Center</i> (Centro de Segurança Humana)
HSU	<i>Human Security Unit</i> (Unidade de Segurança Humana)
IAMSAR	<i>International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual</i>
IASC	<i>Inter-Agency Standing Committee</i> (Comité Permanente Inter-Agências)
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INSARAG	<i>International Search and Rescue Advisory Group</i> (Grupo de Aconselhamento para Busca e Salvamento Internacional)
ISN	Instituto de Socorros a Náufragos
JP	<i>Joint Publication</i>
MCDA	<i>Military-Civilian Disaster Assets</i> (Meios Civis-Militares para Desastres)
MICVCV	Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
MOOTW	<i>Military Operations Others Than War</i>
MRCC	<i>Maritime Rescue Coordination Centre</i> (Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo)
MRSC	<i>Maritime Rescue sub-centre</i> (Sub-centro de busca e salvamento marítimo)
NBQ	Nuclear, Biológica e Química
NBQR	<i>Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico</i>
NEO	<i>Non-combatant Evacuation Operations</i> (Operações de Evacuação de Não Combatentes)
NRF	<i>NATO Response Force</i>
NRP	Navio da Republica Portuguesa
OAP	Operações de apoio à paz
OCAD	Órgão Central de Administração e Direcção
OCHA	<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> (Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários)
OCS	Órgão da Comunicação Social
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OI	Organização Internacional
OMIP	Outras Missões de Interesse Público
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OSOCC	<i>On-Site Operations Coordination Centre</i> (Centro de Coordenação de Operações Local)
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAOC	Plano de Actividade Operacional Civil
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PIO	<i>Public Information Officer</i> (Oficial de Informação Pública)
RCC	<i>Rescue Coordination Centre</i> (Centro de Coordenação de busca e salvamento)
ROE	<i>Rules of Engagement</i> (Regras de Empenhamento)
SAR	<i>Search na Rescue</i> (Busca e salvamento)
SAR	<i>Search and Rescue</i> (Busca e salvamento)
SFN	Sistema de Forças Nacional
SH	Segurança Humana
SI	Sistema Internacional
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro
SNBSM	Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo
SNPC	Sistema Nacional de Protecção Civil
SRR	<i>Search and Rescue Region</i>
TII	Trabalho de Investigação Individual
TN	Território Nacional
TO	Teatro de Operações
UE	União Europeia
UNDAC	<i>United Nations Disaster Assessment and Coordination System</i> (Sistema de Avaliação e Coordenação de Desastres das Nações Unidas)
UNDP/PNUD	<i>United Nations Development Programme</i> (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> (Gabinete das Nações Unidas para a Droga e Crime)
UNTFHS	<i>United Nations Trust Fund for Human Security</i> (Fundo Monetário das Nações Unidas para a Segurança Humana)
VIH/SIDA	Vírus da Imunodeficiência Humana/ Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ZMA	Zona Marítima dos Açores
ZMC	Marítima Centro
ZMM	Zona Marítima da Madeira
ZMN	Zona Marítima Norte
ZMS	Zona Marítima Sul

1. Introdução

Com o fim do confronto Leste-Oeste, emergiu um novo quadro de segurança internacional, marcado por um novo tipo de riscos e ameaças e uma nova tipologia de conflitos. São conflitos de raiz étnica, fundamentalismos religiosos e Estados falhados que desestabilizam as periferias do sistema. São riscos ambientais, catástrofes humanitárias e as epidemias, como a SIDA, que ameaçam a vida de milhões de seres humanos. São, finalmente, as ameaças originadas pela criminalidade organizada e pelo terrorismo transnacional. São estas ameaças sem rosto, sem território, por vezes desmilitarizadas, de actores não estatais que colocam desafios estratégicos à segurança internacional. Neste novo quadro, o conceito de *Segurança* regista duas alterações fundamentais. Primeiro, a segurança deixa de ser, exclusivamente, a segurança dos Estados passando a ser, também, a segurança das pessoas num quadro de SH. Segundo, contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta terá que basear-se, essencialmente, na cooperação internacional num quadro de «*Segurança Cooperativa*» (Programa, 2005).

O apelo internacional a favor da *SH* é uma resposta aos desafios do mundo actual, devendo as políticas e as instituições responder a essas inseguranças de uma forma mais firme e integrada. O Estado, que continua a ser o principal responsável pela segurança, depara-se com problemas desta natureza, cada vez mais complexos, criando oportunidades a vários novos actores que tentam desempenhar um papel neste domínio, obrigando-nos à necessidade de uma mudança de paradigma. A atenção deve deixar de incidir apenas no Estado para passar a incluir a segurança das pessoas. Esta é a génese da *Segurança Humana*.

As situações de emergência derivadas de desastres naturais¹, susceptíveis de afectarem as condições de vida das populações, conduzem normalmente ao estabelecimento de estados de excepção². Nesta perspectiva, as *Outras Missões de Interesse Público*, inseridas numa nova postura das Forças Armadas (FFAA) Portuguesas, garantem que estas alcancem uma maior visibilidade dentro da sociedade, em especial com o impacto decorrente do desempenho das missões relacionadas com a Protecção Civil, o desenvolvimento sustentado em ambiente saudável e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. É neste contexto que as FFAA colocam ao serviço de Portugal, e também da Comunidade Internacional (CI), os seus meios humanos e materiais e o seu acumulado conhecimento, exercendo importantes missões nos espaços marítimo, terrestre e aéreo. É nesta envolvente que se propõe analisar o papel que as FFAA podem e devem desempenhar no garante da segurança das pessoas e que se pretende consolidar na resposta à questão central apresentada mais adiante. A actualidade e relevância do tema, por si só, obrigaram à aceitação dos riscos

¹ Ver definição adoptada no Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

² Idem.

inerentes a uma investigação que se pretende traduzida em alertas e sugestões para uma definição ou melhoria da actuação das FFAA em acções de *SH*.

Como *objectivo desta investigação* pretende-se identificar as principais possibilidades e limitações de emprego das FFAA no desenvolvimento de acções de *SH*, em situações de crise resultantes de desastres naturais, e que possam conduzir à definição das necessidades, de natureza estrutural, genética e operacional, que contribuam para uma resposta eficaz nestas situações e que se identifiquem com as acções desenvolvidas, em tempo de paz, nomeadamente as do âmbito das *Outras Missões de Interesse Público*.

A *importância deste estudo* insere-se na crescente ocorrência de desastres naturais³, em grande parte resultantes das alterações climáticas a que o mundo tem assistido, e enquadra-se na necessidade de, tomando como referência a noção de *SH*, contextualizar o emprego do inigualável potencial que as FFAA detêm, bem como a sua integração na estrutura de comando e controlo (C2) destinada a planear e coordenar o emprego dos meios existentes na gestão de situações de crise⁴.

Devido à multiplicidade de abordagens que podem ser efectuadas ao tema proposto, notou-se a necessidade de proceder a uma *delimitação do objecto de estudo*. Em primeiro lugar deparou-se com uma certa volatilidade relativamente à definição do conceito de *SH*, pelo que, sem deixar de abordar as várias faces deste conceito, ir-se-ão explorar as definições que salvaguardam a protecção de pessoas afectadas pelas situações decorrentes de desastres naturais. Em segundo lugar, partindo do que as FFAA desenvolvem em tempo de paz, em apoio das populações, tratar-se-ão as considerações do seu emprego em acções de *SH*, em Território Nacional (TN), nas situações de crise decorrentes de desastres naturais e face às quais é declarada a necessidade de adoptar medidas de carácter excepcional destinadas a repor a normalidade das condições de vida nas zonas atingidas.

A *metodologia de investigação* escolhida para a elaboração do Trabalho de Investigação Individual (TII) foi a do método científico, com recurso ao modelo dedutivo, incidindo na análise dos documentos, acontecimentos e factos ocorridos recentemente e que possam servir de exemplo para a definição da forma mais eficaz de emprego das FFAA de um Estado em acções de *SH*. A pesquisa bibliográfica efectuada recaiu sobre uma pesquisa documental, compilada até à data de 30 de Abril de 2008, legislação e documentos militares e civis sobre o tema em questão, em Portugal, Espanha, Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), União Europeia (UE) e Organização das Nações Unidas (ONU). Procedeu-se ainda à

³ De acordo com o 2004 *World Disasters Report*, os desastres naturais aumentaram cerca de 65% durante a anterior década.

⁴ Ver definição adoptada no Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

entrevista de um conjunto de personalidades⁵ com o objectivo de consubstanciar ou valorizar os assuntos abordados.

A variedade de questões que podem ser formuladas no âmbito desta temática levou à necessidade de as restringir definindo uma *questão central* que se considera pertinente: “*Quais as considerações de emprego das Forças Armadas Portuguesas, em Território Nacional, no desenvolvimento de acções de Segurança Humana?*”. No sentido de auxiliar à obtenção da resposta à questão central formulada, elaborou-se um conjunto de questões derivadas que serão os pilares da análise e que pelas respostas alcançadas se procurará encontrar a solução do problema apresentado pela questão central. São elas:

QD#1 – Qual o enquadramento normativo pelo qual as FFAA se devem reger no desenvolvimento de acções de Segurança Humana?

QD#2 – Qual a estrutura em que está prevista a integração das FFAA durante a execução de acções de Segurança Humana?

QD#3 – Que ajustamentos organizacionais são necessários para as FFAA durante a sua participação em acções de Segurança Humana, nomeadamente na resposta a situações de crise resultantes de desastres naturais?

QD#4 – O emprego de meios militares em acções de Segurança Humana obriga a desenvolver doutrina militar específica para estas situações?

QD#5 – Quais as capacidades das FFAA que poderão ser empregues em acções de Segurança Humana?

QD#6 – Que implicações tem o desenvolvimento de acções de Segurança Humana, ao nível da Formação e Treino nas FFAA?

As hipóteses orientadoras deste estudo, foram equacionadas de acordo com a percepção de que a participação das FFAA, em matéria de *segurança humana*, é uma realidade incontornável, no caso de situações de desastre natural e de acordo com o sentimento da comunidade internacional no que toca à responsabilização dos Estados por um ambiente de segurança global. São estas:

H#1 – A legislação portuguesa prevê a participação das FFAA nas designadas *Outras Missões de Interesse Público*;

H#2 – A actual estrutura em que se poderão inserir as FFAA, na resposta a situações decorrentes de desastre natural, revela algumas lacunas no âmbito do comando e controlo e na definição de tarefas e responsabilidades relativas a todos os agentes intervenientes no socorro às populações, no garante da segurança humana;

H#3 – A participação das FFAA, no âmbito da *segurança humana*, requer uma estrutura organizacional modular, flexível e inter-operável;

⁵ Ver Apêndice 3 onde se apresenta a relação de personalidades, bem como a razão da sua selecção.

H#4 – Deve ser considerado um corpo doutrinário que oriente o planeamento e a conduta de acções associadas à Segurança Humana;

H#5 – As FFAA podem contribuir para a *segurança humana* disponibilizando meios navais (Ex: Segurança Marítima; Prevenção do Meio Marítimo; Investigação Científica do Mar; Busca e Salvamento), terrestres (Ex: Vigilância e Reconhecimento; Engenharia; *Explosive Ordnance Disposal* (EOD); *Defesa Nuclear, Biológica, Química, e Radiológica* (NBQR); Acções de Defesa do Meio Ambiente; Busca e Salvamento) e aéreos (Ex: Transportes Especiais; Busca e Salvamento; Evacuação Sanitária; Detecção de Poluição), bem como as suas capacidades de comando, controlo e de comunicações;

H#6 – O aprontamento de forças e meios das FFAA para o desenvolvimento de acções de segurança humana, mais do que a realização de treino específico, deve assentar na realização de exercícios conjuntos, e que incluam a participação das demais entidades civis envolvidas.

Relativamente à *organização e conteúdo*, o presente TII encontra-se estruturado em cinco capítulos, o primeiro dos quais se reflecte desta introdução. Nos capítulos segundo, terceiro e quarto desenvolve-se o tema proposto e, por fim, no quinto e último capítulo, apresentam-se as conclusões bem como algumas sugestões identificadas como pertinentes. No segundo capítulo aborda-se a evolução do conceito de SH e apresenta-se o conceito adoptado para a elaboração deste estudo. Ainda neste capítulo ressalva-se os desastres naturais como ameaça à SH, bem como as principais críticas que atingem este conceito. Num terceiro capítulo procede-se à análise do papel que as forças militares, de uma forma geral, desempenham em acções que se enquadram no conceito de SH e como este conceito é considerado no âmbito das organizações mais significativas em que Portugal se encontra inserido, e «*comprometido*», com as suas FFAA. No capítulo quarto analisa-se a conjuntura em que as FFAA portuguesas se enquadram legalmente para a execução das acções de SH bem como as principais realidades e experiências de emprego das FFAA neste tipo de acções. Não descurando a perspectiva que a melhor forma de aprender é com os erros e sucessos dos outros, serão feitas tentativas para, comparativamente, ilustrar a análise com situações, de ocorrências bastante emblemáticas, que possam contribuir para consolidar e fundamentar as sugestões a apresentar nas conclusões. Por último, conscientes de que muito se poderá trabalhar e estudar em torno deste tema, sintetizar-se-ão os aspectos mais relevantes e que permitam responder à questão central, sob a forma de conclusões, não deixando de encetar algumas das medidas passíveis de serem tomadas para uma eficaz participação das FFAA, em TN, em acções de SH.

2. Segurança Humana

“Na sua expressão mais simples, segurança humana refere-se a todas as coisas que as pessoas mais valorizam em qualquer parte do mundo: alimentação suficiente para a família, habitação adequada, boa saúde, escola para as crianças, protecção contra a violência infligida por seres humanos ou pela natureza e um Estado que não oprima os seus cidadãos e governe com o seu consentimento.”

Louise Frechette, primeiro Vice-Secretário-Geral das Nações Unidas, em funções de 1997 a 2005.

“A segurança humana diz respeito à qualidade de vida das pessoas numa sociedade ou nação. O elemento essencial da segurança humana é os direitos humanos.”

Ramesh Thakur, Vice-reitor da Universidade das Nações Unidas, em Tóquio.

A fim de situarmos a importância da segurança na vida das pessoas tomar-se-á como referência a hierarquia de necessidades de Maslow. Esta hierarquia consta numa divisão hierárquica proposta por Abraham Maslow, em que as necessidades de nível mais baixo devem ser satisfeitas antes das necessidades de nível mais alto e cada indivíduo tem de «escalar» essa hierarquia de necessidades a fim de atingir a sua auto-realização.



Figura 1- Hierarquia de necessidades de Maslow.

(Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Hierarquia_de_necessidades_de_Maslow)

No conjunto de cinco necessidades que Maslow define encontramos, logo a seguir às necessidades fisiológicas (básicas, tais como a fome, a sede, o sono, o sexo, a excreção e o abrigo), as necessidades de segurança, que vão da simples necessidade de sentir-se seguro no interior de sua casa a formas mais elaboradas de segurança como um emprego estável, um plano de saúde ou um seguro de vida.

Actualmente, a *segurança* tem revelado ser um tema de intenso debate sobre as políticas que podem tornar o mundo e as sociedades mais seguras e tem «alimentado» a discussão sobre os factores que causam a incerteza e o medo nas pessoas e nos Estados. O debate desta matéria é complexo e envolve opiniões antagónicas, reflexo da diversidade do mundo e das diferentes posições e interesses revelados pelos diversos países através dos seus centros de decisão política. É neste constante e inevitável «repensar global», que o conceito de SH pode ajudar a situar o debate num plano mais próximo ao que realmente exige a humanidade, e não apenas naquele que interessa apenas a alguns Estados e aos seus organismos de segurança (Batthyány, 2004).

a. Evolução do conceito e actual definição

O conceito de *SH* surgiu da necessidade em definir uma nova doutrina para o Sistema Internacional (SI), focalizada nos direitos humanos e nas questões de desenvolvimento (Sorj, 2005). A ONU reconhece, desde a sua origem, e através da Carta, as duas linhas de valores «absolutos» que o SI deve proteger: a soberania nacional e os direitos humanos individuais.

Segundo António Sacchetti, a primeira evolução do conceito de segurança deu-se com a assinatura da Acta Final de Helsínquia, em 1975, ainda durante a Guerra-fria, e onde, para além de soberania e inviolabilidade das fronteiras, falou-se do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais (2008: 19). A consequente pesquisa para a paz, durante a década de 1980, veio reforçar o conceito de *SH*, em oposição ao conceito de «*segurança nacional*», que predominou durante a Guerra-fria. Este conceito foi amplamente divulgado a nível internacional, nomeadamente em 1994, quando o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD) centrou o seu *Relatório de Desenvolvimento Humano* nessa ideia (Batthyány, 2004). Após o período da Guerra-fria o discurso sobre direitos humanos passou a desempenhar um papel considerável e a ONU, conjuntamente com alguns países desenvolvidos⁶, comprometeu-se a promover essa nova agenda a partir de meados da década de 1990.

⁶ Um grupo heterogéneo de países – Áustria, Canadá, Chile, Eslovénia, Grécia, Holanda, Mali, Noruega, Suíça e Tailândia (e a África do Sul como membro observador) – formariam em 1999 a *Human Security Network*.

Distintos actores e objectivos têm estado por detrás da agenda para a SH. Para a ONU, especialmente sob o comando do secretário-geral Kofi Annan, o objectivo era criar um discurso que libertasse a Organização da submissão à soberania nacional como única fonte de legitimidade para a acção internacional. Para os países desenvolvidos que não pretendessem salientar o seu poder militar, esta doutrina orientaria as relações internacionais e, especialmente, a cooperação internacional. A UE tem vindo, igualmente, a usar o conceito para nortear sua nova política externa. Por fim as *Organizações não Governamentais* (ONG) têm vindo também a focalizar-se numa perspectiva de SH que consolide a sua imagem como «*guardiães dos direitos humanos*» (Sorj, 2005).

A versão proposta pela *Commission on Human Security*⁷ (CHS), presidida por Sadako Ogasa e Amartya Sen, patrocinada pelo governo japonês, é demasiado ampla e imprecisa na medida em que se apoia na ideia de «*um mundo livre de necessidades e livre de medo*»⁸. Esta versão, na tentativa de incluir no conceito de desenvolvimento humano do PNUD riscos e ameaças à segurança física e ambiental (epidemias, acesso a assistência médica, pobreza, abastecimento de água, crises de desenvolvimento e económicas, acesso a armas de fogo, violência física e desastres naturais), acaba por nos dar uma visão holística e difusa do que deveria ser uma política nacional ou internacional de segurança (CHS, 2003: 4). Concepções de foco um pouco mais definido, em especial as apresentadas pelo governo e investigadores do Canadá, atribuem cinco características à SH⁹: é um *conceito holístico* que abrange todas as variadas fontes de insegurança individual, incluindo as associadas à pobreza e à violência física; *concentra-se nos direitos humanos dos indivíduos*, chegando a enfatizar o papel do governo como fonte de insegurança para os seus cidadãos; *valoriza a sociedade civil* como actor privilegiado, reduzindo assim, de forma implícita, o papel do governo; procura ter uma *perspectiva global*; e *justifica a intervenção externa* da comunidade internacional em países que estejam a atravessar situações de crises humanitárias.

Todos os proponentes de SH concordam que o seu objectivo primordial é a protecção dos indivíduos. Mas o consenso reparte-se sobre quais as ameaças das quais os indivíduos devem ser protegidos. Defensores de um conceito de SH «restrito», referido no

⁷ Comissão criada por iniciativa do Governo do Japão e que goza da participação de dez distintos comissários oriundos de todo o mundo. Tem como principais objectivos: promover um entendimento, empenhamento e apoio públicos relativos à segurança humana e suas implicações; desenvolver o conceito de segurança humana como ferramenta operacional de formulação e implementação de políticas; e propor um programa completo de acções dirigidas às ameaças críticas e persistentes à segurança humana.

⁸ Tradução livre do autor de “free from want and free from fear”.

⁹ Para uma versão actualizada do conceito canadiano de segurança humana e o seu papel nas relações internacionais, consultar: <www.humansecuritygateway.com>.

Human Security Report, centram-se nas ameaças violentas aos indivíduos, embora reconhecendo que essas ameaças estão fortemente associadas com a pobreza, a falta de capacidade do Estado e a várias formas de iniquidade sócio-económica e política. Embora ainda sujeitas a intenso debate no seio da comunidade científica, as duas abordagens para a SH são mais complementares do que contraditórias (HSC, 2005: VIII).

Iniciativas políticas geradas através da aplicação de um quadro de SH têm incorporado considerações muito para além do tradicional enfoque sobre a força militar, reduzindo assim a importância dada aos exércitos, podendo chegar até à sua substituição. A SH é, portanto, centrada no indivíduo, multidimensional, interligada e universal (Jolly, 2006:5).

Em princípio, a SH reflecte o acumular de ganhos como resultado da mitigação de cada um dos factores que contribuem para a insegurança. Na prática, tal como reconhecido pelo relatório *Human Security Now*, existe a necessidade de centrar-se num núcleo de inseguranças dentro de cada contexto específico (CHS, 2003:14-19).

Em suma, a SH apresenta várias definições e caracterizações¹⁰ e a definição do termo não é consensual, ou seja, o «lote» existente é variadíssimo e é resultante, por sua vez, das variadas posições e interesses à escala global e, por isso, é entendida, estudada e desenvolvida sob múltiplas perspectivas. Interessa agora, no início deste estudo, estabelecer uma «definição para trabalho» daquilo que se entende por «SH». As citações acima apresentadas pretendem resumir «um» conceito de SH tal como ele é na generalidade compreendido e que, para o presente trabalho, se considera que encerram o significado do conceito em questão. Assim, para a continuação deste estudo, atrevemo-nos a definir a SH como sendo “*as condições de vida que qualquer ser humano almeja, bem como, a sua salvaguarda perante quaisquer ameaças ou riscos, sejam estes infligidos pelo homem ou pela natureza.*”.

b. A segurança humana e os desastres naturais / ambientais

Os desastres naturais afectam, em primeira instância, a segurança dos indivíduos, ou seja, a SH. Este efeito sobre os indivíduos dá-se a um nível fundamental, ferindo ou matando, deixando-os sem abrigo, deslocando-os, desregulando os serviços de saúde e de abastecimento de água potável, em suma, destruindo-lhes as adequadas condições de vida, interferindo na sua segurança (AL-Rodhan, 2006).

Segundo a Sociedade Japonesa de Engenheiros Civis, todos os anos, desastres naturais como terremotos, tsunamis, cheias, desabamento de terras e erupções vulcânicas, causam

¹⁰ No Apêndice 2 (Apontamentos complementares relativos ao conceito de segurança humana), apresentam-se várias definições e caracterizações do conceito de Segurança Humana.

severos danos em muitos países, em todo o mundo. Nos maiores desastres naturais, de 1994 a 2003, 80 % das fatalidades foram devidas a terremotos, cheias e tempestades. Na generalidade, os países em desenvolvimento são mais vulneráveis a desastres naturais sofrendo danos gravíssimos principalmente entre os mais pobres onde os efeitos secundários, como a falta de condições de higiene e saúde e falta de alimentos, se fazem sentir de imediato (JSCE, 2005).

Como se pode constatar pela acção do furacão *Katrina* nos EUA, nem só os países em desenvolvimento são vulneráveis à acção da «mãe natureza» (Davis, 2006). Também estes devem desenvolver capacidades nesta área, devendo por isso, com o apoio do sistema internacional, estabelecer sistemas de alerta rápido e de prevenção de desastres naturais e das crises económicas e financeiras que daí decorrem (CHS, 2003). A vulnerabilidade humana aos desastres naturais pode ser reduzida se forem implementadas políticas eficazes de gestão de desastres. Tais políticas requerem uma resposta rápida e coordenada por parte de um, cada vez maior, leque de actores (AL-Rodhan, 2006).

Compreendidos que estão os desastres naturais, como ameaça, podemos agora caracteriza-los quanto à sua probabilidade de ocorrência e à severidade dos seus efeitos. Começando pela severidade considera-se que esta é catastrófica. Quanto à probabilidade podem-se tecer duas considerações: em primeiro lugar, que a sua frequência é cada vez maior em termos globais e, em segundo, que essa probabilidade é maior em algumas regiões do globo (Ásia Central e América Central). Poderemos ainda caracteriza-los como acontecimentos focalizados num curto período de tempo e num espaço limitado. No entanto, aquilo que o furacão *Katrina* representou, à escala nacional americana, se acontecesse em Portugal ou Espanha toda a Península Ibérica seria dramaticamente afectada e os seus efeitos, que se previam limitados no tempo, permaneceriam ao ponto de poderem interferir com a sobrevivência do Estado.

c. Segurança Humana e Segurança Nacional

“O ser humano está no centro de tudo. O próprio conceito de soberania nacional foi concebido para proteger o indivíduo, que é a razão de ser do Estado, e não o inverso.”

Kofi Annan – Ex-Secretário Geral das Nações Unidas

Se no passado, o conceito de segurança assentava na defesa do território contra ataques externos, hoje as exigências da segurança passaram a abranger a protecção de comunidades e pessoas alvos da violência interna, obrigando a encarar as novas vulnerabilidades segundo uma perspectiva holística (UNSG, 2000:4-43). No início deste século, a noção de segurança foi expressa através da relação entre os conceitos de segurança internacional, segurança nacional e SH. Olhando para *tabela 1*, vejamos os dois

últimos conceitos. A segurança nacional diz respeito à segurança «clássica» e envolve aspectos ligados principalmente à soberania e às fronteiras. A este nível estão associados conceitos como a dissuasão e defesa, bem como, o peso das forças militares e o equilíbrio de forças. A SH refere-se mais a dimensões locais, embora estas envolvam grandes massas da população. Aborda igualmente questões como as ambientais e pandemias, que tradicionalmente não são abordadas nas outras duas dimensões (Aravena, 2002).

Tabela 1 – Comparação entre a segurança centrada no Estado e a segurança centrada nas pessoas

(Tadjbakhsh, 2005: 28)

	Segurança centrada no Estado (visão neo-realista)	Segurança centrada nas pessoas
Objecto	Num mundo Hobesiano, o Estado é o primeiro provedor de segurança: se o Estado está seguro então todos os que nele vivem estão seguros.	Os indivíduos equiparam-se ao Estado. Segurança do Estado é um meio e não um fim.
Valores	Soberania; Poder; Integridade territorial; Independência nacional.	Segurança pessoal, bem-estar e liberdade individual. 1) Segurança física e garantia de necessidades básicas; 2) Liberdade de associação; 3) Direitos humanos; direitos económicos e sociais.
Ameaças	Violência organizada de outros Estados; Violência e coacção de outros Estados.	Violência, directa e indirecta, de fontes identificáveis (actores estatais e não-estatais) ou de fontes estruturais (relações de poder económico) • <i>Violência directa</i> : morte, drogas, desumanização, discriminação, disputas internacionais, ADM; • <i>Violência indirecta</i> : privação, doença, desastres naturais, subdesenvolvimento, deslocamento de pessoas, degradação ambiental, pobreza, iniquidade.
Meios	Uso ou ameaça de uso de força retaliadora; Balanço de poder; Meios militares; Reforço do poder económico; Pouca atenção para com o respeito da lei ou instituições.	<i>Promoção do desenvolvimento humano</i> : necessidades básicas, igualdade, sustentabilidade e maior democratização e participação a todos os níveis. <i>Promoção de desenvolvimento político</i> : normas e instituições globais, uso colectivo da força bem como sanções se e quando necessário, cooperação entre Estados, confiança nas instituições, coligações e organizações internacionais.

A nova perspectiva global minimizou a importância das fronteiras e gerou o reconhecimento de que a segurança do Estado é essencial, mas não é suficiente para garantir o bem-estar individual. Assistiu-se a uma mudança de foco do Estado para o indivíduo, como ser humano. No entanto, é importante assinalar que a SH não é uma alternativa à segurança do Estado, sendo por isso conceitos complementares, pois a segurança do Estado deve ser vista como um dos meios para alcançar o fim, que é a SH. O conceito de SH até pode exigir que as pessoas sejam protegidas dos seus Estados, nas situações em que os grupos dominantes não servem o povo, mas sim interesses antidemocráticos para se perpetuarem no poder. A democracia implica um processo que defina um rumo para uma sociedade mais responsável e consciente, onde a segurança individual seja garantida e

respeitada (Heinbecker, 1999). A SH, muitas vezes referida como «segurança centrada nas pessoas» ou «segurança com uma face humana» foca-se nas situações de «livre de medo» e «livre de necessidades» dos seres humanos, em vez dos Estados (Burkle, 2006).

d. Críticas à Segurança Humana

Enquanto estrutura conceptual, a ideia de segurança/insegurança é tão genérica que se pode argumentar, como muitos o fazem, que fomentar a insegurança está na natureza da sociedade capitalista moderna (Sorj, 2005). Segundo Jolly muitos académicos e protagonistas das relações internacionais, mantêm reservas e algumas críticas ao conceito de SH (2006). São estas críticas que a seguir se enumeram:

- Que a SH envolve, meramente, a renomeação de muitos problemas que já haviam sido reconhecidos noutros contextos e que já tinham «boas designações». O que se ganha por agrupá-los sob um novo rótulo?
- Que a SH não tem definido quaisquer parâmetros, portanto, tudo o que se quiser poderia ser considerado um risco para a segurança e isso torna a tarefa de elaboração de políticas quase impossível. Dilui os problemas específicos da luta contra a violência física numa agenda que, no final das contas, inclui todas as possíveis fontes de insegurança, confundindo diferentes factores causais;
- Que o conceito de SH, quando ampliado para incluir questões como as alterações climáticas, o terrorismo e as ameaças de doenças, complica a actuação da Comunidade Internacional para alcançar decisões ou agir sobre ameaças identificadas. Reduz a capacidade operacional dos agentes ao incorporar distintos problemas sociais. Em sociedades complexas, as áreas abrangidas pela agenda de SH são distribuídas em subsistemas diferentes, com relativa autonomia operacional e responsabilidades variadas (forças armadas, saúde pública, políticas sociais e políticas ambientais). Enquanto conceito holístico, que não é traduzido em termos operacionais analíticos, essa noção de SH não consegue definir prioridades nem distribuir responsabilidades;
- Os riscos para a SH empenham forças militares em assuntos que seriam melhor tratados por meios não-militares;
- Leva a uma visão estreita e redutora do Estado (na verdade, a segurança individual esteve sempre presente no Estado moderno) e super valoriza o papel da sociedade civil;
- A SH no âmbito dos riscos identificados pela ONU levanta esperanças sobre uma capacidade que esta não consegue deter.

3. As forças militares e a Segurança Humana

As FFAA de uma Nação representam o tradicional instrumento de que o seu governo dispõe para garantir a segurança dos seus cidadãos, servindo para defender os interesses vitais da Nação e que se tem resumido ao objectivo de garantir a sua integridade territorial e do seu modo de vida (Smith, 2000).

O novo conceito de segurança, característico do período pós-Guerra-Fria, provocou uma alteração na relação entre segurança e desenvolvimento e exige uma adaptação daqueles que eram os tradicionais instrumentos de resposta aos riscos e às ameaças, nomeadamente no âmbito da Segurança e Defesa. Transformou as tradicionais missões de guerra em missões paz e o seu desempenho pelas FFAA tornou-se indispensável, não só para a contenção de catástrofes humanitárias, mas também para a garantia da estabilidade e onde falhou o Estado (Teixeira, 2007).

Poucas ou nenhuma outra organização¹¹ possui a capacidade logística e organizacional de uma força militar. Igualmente não existirá outra organização que aborde um problema de forma holística. Para além dos seus soldados para combate, as forças militares têm médicos, enfermeiros, engenheiros, advogados, especialistas no tratamento de água e até veterinários. Se alguém detém aquilo que é necessário para ajudar a recuperar a funcionalidade de um Estado, esse alguém são os militares (Simons, 2003).

No entanto, o emprego de forças militares na garantia da SH tem gerado algumas contradições. Estas forças pertencem a uma organização altamente estruturada cuja missão essencial em tempo de guerra é «produzir» o caos. Mas, à semelhança dos Estados fracassados, em que o caos já existe e a SH é prioridade, também aqueles que são assolados por desastres naturais deverão ser atendidos. A diferença mais significativa entre estas duas situações é a de que objectivo na segunda não será tanto diminuir o caos pela implementação de medidas de pendor militar (como por exemplo o desarmamento, desmobilização e reintegração¹² (DDR) dos combatentes), mas sim ajudar a criar as condições para recriar a «rede» de relacionamentos da qual depende a SH (Smith, 2000).

¹¹ Neste trabalho não foi considerado a capacidade que as Empresas Militares Privadas podem ou poderão vir a desenvolver e que lhes permita «competir», no âmbito da prestação de apoio (neste caso, remunerado) com as Forças Armadas de um ou mais Estados.

¹² Processo que facilita a inserção de ex-combatentes na sociedade e conduz a sua «transformação» em civis. Este processo é um aspecto crucial para a consolidação da paz no longo prazo.

a. Missão Primária v.s. Missão Subsidiária

As tarefas para as «missões» de SH devem incluir o restabelecimento da lei e da ordem, a reconstrução, a ajuda humanitária, o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), um sistema de transição da justiça, a criação de instituições de apoio à sociedade civil, meios de comunicação social, a educação, e assim por diante, devendo estas serem identificadas e implementadas de uma forma holística, não podendo ser categorizadas em blocos separados (Albrecht, 2004).

Parece paradoxal dizer que o bombardeamento no Kososvo em 1999 contribuiu para a SH e que, da mesma forma que a força é usada para atacar civis, também o é para a sua defesa, internamente ou além fronteiras. Deste paradoxo têm surgido diversas questões acerca da noção de protecção ou garantia da SH (objectos distintos para algumas instituições). Não fazendo parte da tradicional missão de forças militares, deverá torna-se parte explícita da sua missão? Se explicitamente declarado ou não, deveria regular as forças militares quando destacadas para missões no âmbito da segurança humana ou, dever-se-ão criar unidades bem armadas, de (re)estabelecimento da ordem, para colmatar essa necessidade? (Last, 1999).

Por outro lado, no respeitante à resposta a desastres naturais, as recentes experiências vividas nos Estados Unidos e no Paquistão revelaram como podem ser úteis certas capacidades militares quando os primeiros mecanismos de resposta se encontram sobrecarregados. Os meios aéreos estratégicos, como os aviões comerciais, cruciais para transporte urgente de meios de apoio, nem sempre estão disponíveis na quantidade suficiente. Além disso, os helicópteros têm-se mostrado essenciais na primeira fase da operação de socorro a uma catástrofe, quando as estradas se encontram demasiado danificadas e quando as capacidades marítimas são mais importantes, numa ordem «custo-eficácia», para sustentar o esforço de apoio nas semanas e meses seguintes ao desastre. Rapidamente destacáveis, os hospitais militares e o pessoal médico também podem apoiar os mecanismos de resposta inicial. As capacidades de apoio, nomeadamente a engenharia militar, as unidades de purificação de água e equipas de busca e salvamento têm todas as valências que podem melhorar significativamente a resposta a situações de crise e salvar inúmeras vidas. E como não se poderia deixar de referir também as forças destinadas primordialmente ao combate assumem um importante papel pelas suas capacidades em garantir segurança local, evitar actos de saque e pilhagens, isolar áreas e de efectuar busca de pessoas desaparecidas. Não obstante as capacidades dos militares para serem empregues em operações de ajuda humanitária, tal apoio deve ser prestado de forma subsidiária ou

supletiva. As estruturas civis de resposta devem estar sempre na liderança e deverão solicitar formalmente o apoio militar (Jochems, 2006).

Contudo, o papel dos militares é prevenir, controlar e anular a violência, e isso exige uma força com ferramentas de combate modernas. Ao verem-se envolvidos nas tarefas civis de ajuda humanitária, do desenvolvimento, da democratização, etc, e a preocupação da força militar deverá ser o de transferir essas tarefas, o mais rapidamente possível (em primeiro lugar, de militares para civis e, em segundo lugar, do controlo internacional para o controlo local) (Last, 1999).

b. Forças Militares v.s. Forças de Segurança v.s. «Forças Civis»

Cada vez mais, no mundo de hoje, defender um modo de vida vai para além da utilização do poder militar (Smith, 2000). Mas há quem argumente que, quando os soldados se envolvem no apoio à «agenda» de SH, interferem com os esforços de civis qualificados e que, os soldados não só custam mais do que os civis, como também tendem a militarizar uma situação que depois pode levar mais tempo para retornar ao normal (Last, 1999). Mesmo em situações de natureza não violenta, os civis partilham um sentimento de que a intervenção dos militares encerra uma missão de cariz violento, pelo que consideram que a sua presença poderá conflitar ou mesmo impedir de alcançar os objectivos civis, em especial os dos prestadores de ajuda. Entre os militares, existe uma tendência de assumir que os civis «estorvam no caminho» e são menos eficientes no desempenho de tarefas específicas do que os militares ou, por oposição, pensarem que a sua missão é a de combater e não a de (re)construção dum Estado ou proteger elementos de ajuda humanitária. Ambas as partes têm que se adaptar (Albrecht, 2004).

As forças militares são eficazes para garantir a segurança militar contra oposição militar organizada. São, no entanto, muito menos eficazes contra tumultos e distúrbios civis, como as verificadas na Bósnia aquando do regresso a casa dos refugiados. De facto, considera-se que são impotentes face a um tijolo atirado por uma janela ou perante uma ameaçadora chamada telefónica durante a noite. Portanto, precisam-se outros actores, como a polícia, o mais cedo possível, numa missão (Last, 1999). Neste caso a força militar deve funcionar como em «Backup» que ajuda a baixar o grau de violência para níveis em que a polícia civil se torna eficaz para a enfrentar (Last, 1999).

Alguns analistas acreditam que a ajuda humanitária é um trabalho que pode ser feito de melhor forma e envolvendo menos custos se realizado por agentes civis, sejam

eles autoridades nacionais, Organizações Internacionais (OI), ou Organizações não Governamentais (ONG). Embora esse possa ser o caso para a maioria das catástrofes, existem infelizmente ocasiões em que a dimensão da catástrofe é tão grande que a capacidade de resposta (da autoridade local ou forças internas) se encontra simplesmente sobrecarregada. É nestes casos que os militares podem e devem ser envolvidos. Este envolvimento pode mesmo ser aplicado em situações quando, perante uma tarefa demasiado exigente para o país enfrentar «sozinho», e em que podem ser pedidas ajudas externas, pelas competentes autoridades nacionais (Jochems, 2006).

Por outro lado, todas as tarefas a desenvolver no âmbito da SH exigem competências altamente especializadas e, ao mesmo tempo, necessidade de serem coordenadas. Por estas razões, uma força que integre civis e militares é mais adequada para a realização de «missões» de SH. As forças militares serão uma componente importante para se obter as necessárias capacidades operacionais, mas as suas capacidades terão que se integrar com as capacidades civis, tais como a polícia, os funcionários aduaneiros e fiscais, juízes, administradores e especialistas na prestação de apoio aos direitos humanos (Albrecht, 2004). No entanto, nesta integração, deve ser equacionado o balanceamento das capacidades militares-civis. Os civis tendem a operar em pequenas equipas e com um grande grau de autonomia, em contraste com a grande e hierarquicamente organizada estrutura militar. É por isso muito importante que a integração civil-militar se dê tanto ao nível do planeamento, como ao nível da execução. A recentemente criada *Unidade de Planeamento Civil-Militar Conjunto*¹³, da UE, é um primeiro passo nessa direcção (Albrecht, 2004).

c. Nas Organizações Internacionais

Vejamos de seguida como é que, nas principais OI de que Portugal faz parte, a SH é encarada, «operacionalizada», e o nível a que são integradas as forças militares, em particular, quando em situação de resposta a desastres naturais.

(1) Na Organização das Nações Unidas

No quadro das Nações Unidas, decorrem actualmente várias iniciativas para abordar os desafios que a SH coloca à comunidade internacional. O antigo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, referiu no seu relatório, *In Larger Freedom*, “*não vamos desfrutar de segurança sem desenvolvimento, de desenvolvimento sem segurança, e*

¹³ Célula que integra pessoal do actual quartel-general de planeamento civil-militar, localizado em Bruxelas composta por grupos de planeamento estratégico, com capacidade de análise de informações, e dotado de um centro de gestão de crises civil-militar com capacidade para avaliar quais as capacidades, militares e civis, tanto europeias como locais, necessárias numa particular situação de crise.

nenhum deles sem o respeito pelos direitos humanos. A menos que todas estas causas avancem em simultâneo, nenhuma será bem sucedida. Neste novo milénio, o trabalho da ONU deve levar o mundo a aproximar-se do dia em que todas as pessoas tenham a liberdade de escolher o tipo de vida que gostariam de ter.” (2005).

Segundo o *Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários*¹⁴ (OCHA) os esforços para promover a SH, pouco progresso podem alcançar sem a participação, empenho e determinação na acção, de membros da comunidade e da sociedade civil. Hoje, o papel da sociedade civil é mais importante do que nunca para fazer avançar os objectivos da SH. As parcerias entre a sociedade civil, as Nações Unidas e a CI são essenciais para promover políticas abrangentes e soluções duradouras que podem fortalecer o triângulo do desenvolvimento, da liberdade e da paz (2007).

Uma parte importante do trabalho do OCHA está em recolher, analisar e divulgar informações de campo decorrente da monitorização de questões relativas a relatórios de situação sobre desastres naturais, numa base de 24 sobre 24 horas (OCHA 2008).

A fim de integrar a SH em todas as actividades da ONU, foi criada no seio do OCHA em Maio de 2004, a *Human Security Unit*¹⁵ (HSU). Ao combinar a gestão do *United Nations Trust Fund for Human Security* (UNTFHS) com a promoção e divulgação das actividades, a HSU desempenha um papel fundamental na tradução do conceito de SH em actividades concretas, destacando o valor acrescentado decorrente da abordagem da segurança dos seres humanos, como recomendado pelo *Advisory Board on Human Security*¹⁶ (ABHS) (OCHA, 2007).

¹⁴ A Missão do Gabinete para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) é mobilizar e coordenar eficazmente, de acordo com os princípios humanitários, a acção em parceria com os agentes nacionais e internacionais, a fim de:

- aliviar o sofrimento humano em emergências e catástrofes,
- defender os direitos das pessoas que necessitem,
- promover a *preparação e prevenção*, e
- facilitar soluções sustentáveis.

¹⁵ Para mais informação sobre a HSU consultar: *Human Security Unit: Overview and Objectives*, disponível na Internet em: <<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087205>>

¹⁶ O *Advisory Board on Human Security* (ABHS) é um organismo independente composto por oito ilustres membros conhecidos pela sua amplitude de conhecimentos e profundo compromisso com a segurança humana e foi criado para levar a cabo as recomendações da CHS e aconselhar o Secretário Geral da ONU acerca de:

- Orientações gerais para o UNTFHS;
- Métodos para aumentar o impacto dos projectos e das actividades financiadas pelo UNTFHS;
- Formas de promover e difundir o conceito de segurança humana e aprofundar a sua compreensão e aceitação a nível mundial.

A actual capacidade de resposta a catástrofes internacionais surge do OCHA, que pode destacar *Military-Civilian Disaster Assets* (MCDA) e coordenar todas agências que compõem, a um nível operacional, a «comunidade humanitária» (Burkle, 2006). A coerência numa resposta inter-agências, a desastres naturais ou ambientais e emergências complexas, é assegurada pelo *Inter-Agency Standing Committee*¹⁷ (IASC), que inclui todos os principais agentes humanitários, incluindo o *Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho* (MCVVCV) e um consórcio de três ONG, desenvolvendo para isso, políticas, orientações e normas comuns. O Presidente do OCHA, como *Emergency Relief Coordinator* (ERC), preside ao IASC (OCHA, 2008).

Para dar resposta a crises súbitas a OCHA tem uma capacidade de resposta de emergência, apoiada por uma vigilância de 24 horas por dia e sistema de alerta, habilitada para destacar pessoal a curto prazo para zonas sinistradas. Além disso, a OCHA suporta vários mecanismos e redes de «aumento de capacidade» que permitem à comunidade humanitária, como um todo, responder rapidamente a situações de emergência e catástrofes. Estas incluem:

- O *United Nations Disaster Assessment and Coordination System* (UNDAC) que pode destacar equipas entre 12 a 24 horas após, um desastre natural ou início súbito de uma emergência, para recolher informação, avaliar as necessidades, e coordenar a ajuda internacional;
- Um *On-Site Operations Coordination Centre* (OSOCC), gerido pela equipa UNDAC, auxiliando as autoridades locais na coordenação das equipas internacionais durante desastres. Adicionalmente um OSOCC virtual, apoiado pela Internet, facilita a troca de informações entre governos e organizações durante a operação;
- O *Environment Standby Experts* (ESE), um conjunto de peritos que funcionam em parceria com o *Programa Ambiental das Nações Unidas*, que existe para os desastres ambientais da mesma forma que o UNDAC existe para os desastres naturais;
- A *Civil-Military Coordination Section* (CMCS) garante que os recursos militares, quando disponíveis e adequados, são utilizados eficazmente na resposta a emergências humanitárias;
- O *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG) que é uma plataforma global para o desenvolvimento de padrões de actuação das equipas internacionais de busca e salvamento urbano e destinada a coordenar as operações internacionais de salvamento.

¹⁷ O *Inter-Agency Standing Committee*, apoia o *Emergency Relief Coordinator* na coordenação estratégica e na consulta de mecanismos, entre os principais agentes humanitários. Criado em 1992 é o único fórum inter-agências de coordenação, desenvolvimento de políticas e de tomada de decisão que envolve os principais parceiros humanitários da ONU e não-ONU.

(2) Na União Europeia

A UE desempenha hoje um papel central na estabilização internacional. Seja através de missões militares, sob a sua bandeira ou através da participação dos seus Estados membros em operações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou da ONU, seja através de acções político-diplomáticas, a UE tem assumido importantes responsabilidades na projecção da paz e da segurança internacionais (Teixeira, 2007).

Segundo Albrecht, a abordagem da SH para a UE significa que esta deverá contribuir para a protecção de cada ser humano e não incidir apenas sobre a defesa das fronteiras da União, como a abordagem da segurança dos Estados. Para este autor existem três razões pelas quais a UE deverá adoptar um conceito de SH. A primeira razão é baseada na moralidade. Tem a ver com a nossa humanidade comum. Os seres humanos têm direito a viver com dignidade e segurança, bem como a concomitante obrigação de se ajudar mutuamente quando essa segurança está ameaçada. A segunda razão é legal. Se a SH é considerada uma categoria mais restrita da protecção dos direitos humanos, então devem os Estados, e as instituições internacionais como a UE, ter não só o direito, mas também a obrigação jurídica de se preocuparem com a SH em todo o mundo. A terceira razão para adoptar uma abordagem pela SH é a consciencialização dos seus interesses. O principal ponto para uma abordagem segundo a SH é que os europeus não podem estar seguros, enquanto outros vivem em grave insegurança (2004).

A UE para fazer face a eventuais desastres naturais, está a criar uma base de dados com meios militares e civis existentes nos Estados Membros, tendo em vista poder vir a intervir mais rapidamente em caso de ocorrência destas situações, bem como a elaborar os conceitos necessários para a operacionalização desses recursos materiais e humanos. No âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) estão a desenvolver-se os mecanismos e os conceitos necessários para que os três pilares constitutivos da UE, actuem numa forma coerente. O «*Civ Mil-Inter pillar approach*» é actualmente um dos conceitos mais importantes que se está a desenvolver, uma vez que parece não fazer sentido que a UE não actue numa forma coerente na resolução dum conflito na sua fase «*pós fase coerciva*», e que não tenha desde o início do conflito um plano coerente (integrando os seus três pilares) para a sua solução. Este é o resultado da percepção de que as operações terão tendencialmente no futuro, cada vez mais, um cariz civil e militar, sendo que o conceito de «*Coordenação de Operações Civis e Militares*», será cada vez mais importante. Relativamente à operacionalização, a flexibilidade vislumbra-se como um dos

factores mais importantes para a adaptação aos conflitos do futuro, pois as situações em que as FFAA podem vir a ser empenhadas são múltiplas e de difícil antevisão (Silva, 2007).

Várias instituições foram estabelecidas para a prevenção de conflitos, formação e gestão de crises. Após a Estratégia de Segurança Europeia (ESS) aprovada em Dezembro de 2003, o Conselho Europeu aprovou a criação de uma Agência de Defesa autónoma e uma célula de planeamento civil-militar. A UE encontra-se a desenvolver os «battle groups» para uma rápida projecção de forças e uma série de propostas foram apresentadas para uma «Gendarmerie» Europeia e de um Corpo Civil para a Paz. A coordenação destas iniciativas a par do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros Europeu oferece reais possibilidades de desenvolvimento futuro (Albrecht, 2004).

O relatório «*Uma doutrina de segurança humana para a Europa*», refere os sete princípios¹⁸ que devem enquadrar a política europeia de segurança desde o nível político ao nível do comum soldado, polícia e civis. Descreve os contornos de uma cooperação civil-militar com a criação de uma «*Human Security Response Force*», que seria preparada para agir no sentido de proteger e melhorar a SH e de acordo com os princípios enumerados. Refere ainda que com esta força proposta, não se pretende substituir as actuais forças nacionais nem as estruturas multilaterais e que, embora constitua uma necessidade urgente, considera-se que a UE está particularmente bem adaptada para a fornecer. De acordo com a sua concepção que o direito, por vezes apoiado pelo uso da força, é um instrumento fundamental para a UE, esta tem recomendado um quadro jurídico para a sua implantação. A fim de ser capaz de implementar uma política de segurança, com base nos princípios acima enunciados, a UE vai precisar de duas capacidades principais. Vai precisar de um conjunto integrado de capacidades civis e militares que sejam adequadas para levar a cabo as operações de SH, e será necessário um quadro jurídico que esteja subjacente a decisões de intervenção bem como formar a base de uma lei de imposição da abordagem das operações. Uma das conclusões do relatório refere que o papel mais apropriado para a Europa do século XXI será o de promover a SH (Albrecht, 2004).

¹⁸ Para consulta, em detalhe, dos sete princípios formulados consultar o relatório “*A Human Security Doctrine for Europe*”, nas páginas 14 a 20, disponível na Internet em: <<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>>

(3) Na Organização do Tratado do Atlântico Norte

Na verdade, ajudar as autoridades nacionais a dar resposta a catástrofes naturais ou industriais é uma missão fundamental das forças armadas na maioria dos países OTAN (e não-OTAN) e as respostas ao furacão Katrina nos EUA e ao terramoto no Paquistão, acabaram por impelir a Aliança para a ajuda humanitária (Jochems, 2006).

A OTAN está actualmente a reestruturar-se, falando-se já na eventual definição dum novo Conceito Estratégico. Um dos conceitos mais importantes, e que está na base da definição do novo *Conceito Estratégico da Aliança Atlântica*, é o conceito designado por *Effect Based Approach for Operations*¹⁹ (EBAO). A coordenação e interacção entre todas as estruturas militares e civis, incluindo as NGO, para se atingirem os efeitos desejados (EBAO), é um dos factores mais importantes para a actual resolução dos conflitos. A forma «coerente» de resolver os conflitos, na fase «pós coerciva», desde o nível tático, operacional e estratégico, baseada nos efeitos desejáveis, necessita de assentar em estruturas civis capazes, que a OTAN actualmente não possui, devendo ter que as desenvolver (Silva, 2007).

Num mundo em rápida mudança a população da OTAN e dos países parceiros estão ameaçados por muitos riscos, incluindo a possível utilização, por terroristas, de armas químicas, biológicas e radiológicas. No entanto, o terrorismo não é o único desafio. Desastres naturais, tais como sismos ou cheias e catástrofes provocadas pelo homem continuam a representar uma grave ameaça para as populações civis (OTAN, 2008).

Durante cinquenta anos, o interesse e as capacidades da OTAN em proteger as populações têm servido para proteger as populações civis. A Parceria para a Paz tem permitido à OTAN cooperar com os seus parceiros na preparação e resposta a desastres em países parceiros, bem como nos países da OTAN. A criação do *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*²⁰ (EADRCC) e desenvolvimento da *Euro-*

¹⁹ Conceito «coerente», integrando estruturas e organismos civis e militares, para resolver os conflitos, a todos os níveis (do nível tático ao estratégico) baseado nos resultados que se pretendem atingir no final.

²⁰ O EADRCC tem como principal função coordenar a resposta da OTAN e dos países parceiros a desastres naturais ou desastres provocados pelo homem dentro da área euro-atlântica. O Centro já conduziu a gestão dos esforços em mais de vinte e cinco emergências, incluindo a acções contra inundações e incêndios florestais, e para lidar com as consequências dos tremores de terra. Estão incluídas as operações de apoio aos Estados Unidos em resposta ao furacão Katrina e, na sequência de um pedido do Governo do Paquistão, a assistência face às consequências do sismo devastador em Outubro de 2005. Desde 11 de Setembro de 2001, o EADRCC também foi incumbido de fazer face às consequências de ataques terroristas.

*Atlantic Disaster Response Unit*²¹ (EADRU) representam um grande passo em frente no esforço colectivo dos países do *Euro-Atlantic Partnership Council*²² (EAPC) para prestar assistência às populações atingidas por grandes desastres. Além disso, atesta a vontade dos países do EAPC de se envolverem numa cooperação efectiva numa área de preocupação vital para todas as nações e apta a fornecer a estes países uma capacidade operacional. Para garantir o funcionamento eficaz tanto do EADRCC e das EADRU e maximizar a interoperabilidade entre os elementos nacionais, são realizados regularmente exercícios e acções de formação. A acção nacional nesta área será complementada por medidas de actividade internacional, a fim de exercitar os diversos elementos das EADRU no trabalho em conjunto. (ibidem).

A OTAN reconhece que as Nações Unidas, nomeadamente o OCHA, deverá estar sempre na linha da frente, em conjunto com as autoridades do país atingido, em qualquer operação internacional de ajuda humanitária. Na verdade, o EADRCC, principal mecanismo de resposta a crises da Aliança da OTAN, acolhe um elemento de ligação do OCHA, que aconselha a OTAN, quando necessário. No respeitante à capacidade de resposta rápida da OTAN, relativamente a um governo nacional, a Aliança tem condições para avançar rapidamente quando existem precedentes. Por exemplo, a decisão para estabelecer uma ponte aérea para o Paquistão pôde ser tomada rapidamente porque havia um precedente, ou seja, o transporte aéreo para os Estados Unidos na sequência do furacão Katrina. A decisão de enviar pessoal médico e engenheiros para o Paquistão, em contrapartida, já demorou mais, por não haver precedente, na altura, de envio de forças militares para um país não-OTAN (ou parceiro) para uma operação de ajuda humanitária. No seguimento das operações, após o furacão Katrina e do terramoto no Paquistão, a Aliança está agora a reflectir nos ensinamentos colhidos para que, questões como o financiamento de certos elementos da operação sejam resolvidas, e seja possível reduzir ainda mais o tempo de resposta. Desta forma, a tomada de decisão da OTAN poderia ser quase tão rápida como a das autoridades nacionais de um país aliado (Jochems, 2006).

²¹ A *Euro-Atlantic Disaster Response Unit* (EADRU) é um conjunto, não-permanente, de elementos multinacionais de natureza civil e militar oferecidos pelos países do EAPC. A EADRU pode ser projectada em caso de grandes desastres naturais ou desastres tecnológicos num país do EAPC, a pedido do país atingido ou em apoio a uma organização internacional relevante. A composição e o tamanho desta EADRU multinacional serão determinados pelas exigências com base numa avaliação internacional de cada desastre.

²² O *Euro-Atlantic Partnership Council* reúne 49 membros, de países OTAN e países Parceiros, para o diálogo e consulta sobre a política e as questões relacionadas com a segurança.

4. As Forças Armadas Portuguesas e a Segurança Humana

*“... Que os helicópteros Merlin sempre confirmem a nobreza do lema e da missão da Esquadra 751 “Para que outros vivam”;
Que sejam recolha de angústias, espaços de abrigo e salvamento de pessoas e bens;
Que acorram com eficácia ao sofrimento;
Que exprimam a pressa do que deve ser justo;
Que os seus pilotos e equipagem nunca sofram qualquer dano nem nunca precisem de se opor a qualquer violência;
Que sejam pontes de esperança e da lucidez da Paz.
Ámen.”*

Extracto da bênção de Dom Januário Torgal Ferreira, Bispo das Forças Armadas e de Segurança, a uma das aeronaves agora integradas na Esquadra 751, o “Merlin” n.º 19.602.

No presente capítulo pretende-se ilustrar o contributo das FFAA Portuguesas para a SH, bem como, depreender algumas considerações com vista ao melhoramento do seu emprego neste âmbito. De acordo com a delimitação efectuada para este estudo, este contributo traduz-se no conjunto de tarefas que são possíveis de realizar numa situação de crise, decorrente de um desastre natural, mas cuja eficácia é o reflexo daquilo que é treinado ou desenvolvido em tempo de paz, quer de forma permanente quer quando a necessidade o exige. Crê-se igualmente que os compromissos internacionais de Portugal em matéria de segurança e defesa, «obriga» a que as suas FFAA desenvolvam esforços para adquirir a necessárias capacidades para tal, como sejam as experiências colhidas no apoio às populações em OAP.

Sendo assim considera-se que, em TN e em tempo de paz, as FFAA desenvolvem acções numa base contínua ou permanente (por exemplo aquelas que são desenvolvidas decorrentes das responsabilidades da Marinha na Segurança Marítima) e numa base descontinua ou pontual/sazonal (como são os casos dos incêndios, cheias, resgate de pessoas no mar ou em terra, etc).

À luz do que é afirmado no CEDN, em termos internacionais, também internamente, Portugal honrará a sua tradição humanista, a defesa dos direitos humanos e a promoção dos valores democráticos. Aquilo que as FFAA desenvolvem em missões de paz traduzem o que, para além das missões estritamente militares, as tropas efectuem em apoio às comunidades, estabelecendo os consequentes laços de confiança com as populações, e fazendo com que a atenção nos civis constitua a outra face da acção militar, muito próxima do desenvolvimento (Teixeira, 2007).

Exemplo desta postura, a praticar internamente se necessário, são as palavras proferidas pelo CEMGFA, General Luís Valença Pinto, que no seu discurso de seis de Fevereiro de 2007, em Beja, por ocasião da cerimónia de condecoração das duas Companhias de Comandos da Brigada de Reacção Rápida do Exército que cumpriram missões de serviço no Afeganistão

entre Julho de 2005 e Agosto de 2006, realçou o contributo das Forças Armadas Portuguesas na promoção da paz e desenvolvimentos das condições de segurança, além fronteiras, mas que em muito influencia a segurança e bem estar dos portugueses neste «canto à beira mar plantado»: ...” *Nesta época de relações globais e por isso à semelhança de outras sociedades modernas, a «Segurança» e o «Bem Estar» dos Portugueses, são garantidos, não só pela dinâmica da acção interna, mas também, e de forma crescente, pela nossa capacidade de afirmação no plano externo, em nome dos nossos interesses específicos e partilhados. ... Desta acção das Forças Armadas tem resultado ... mais Direitos Humanos para esses países e esses povos. (...) A qualidade insuperável do seu desempenho tem contribuído de uma forma ímpar para o prestígio e a afirmação de Portugal na cena internacional e para a paz, a segurança, a estabilidade e a melhoria do nível de vida das populações dos países em que essas operações se têm desenrolado. ...”*

a. Enquadramento político

O novo quadro de ameaças à segurança, em sociedades com um elevado grau de complexidade, como a portuguesa, requer do Estado respostas mais eficazes, em articulação com a sociedade civil e com absoluto respeito pelos direitos fundamentais. Mas, para além de enfrentar novas ameaças e a crescente complexidade das sociedades contemporâneas, a segurança constitui um conceito complexo e polissémico. Engloba a segurança individual dos cidadãos, a segurança pública e a segurança interna, que tradicionalmente se distingue da defesa nacional e que hoje tem que ser compreendida numa perspectiva integrada, abrangendo a segurança rodoviária, a segurança alimentar e a segurança ambiental, bem como a prevenção e a minimização das consequências de catástrofes naturais – designadamente cheias, incêndios florestais e abalos sísmicos. O actual Governo considera que só é possível traçar uma política de segurança credível, que responda às necessidades das pessoas, identificando, de entre os cinco principais problemas que hoje se colocam a Portugal, as catástrofes naturais – incêndios florestais, cheias e abalos sísmicos –, que, nos dois primeiros casos, atingem ciclicamente o nosso País e, no último, constitui uma ameaça latente (Programa, 2005: 158).

Considera ainda que face ao novo quadro de segurança internacional a política de Defesa Nacional e os instrumentos de Segurança e Defesa terão que desenvolver uma resposta adequada, necessariamente, para uma concepção mais larga da segurança e uma concepção mais integrada da política defesa com reflexos inevitáveis na doutrina estratégica e operacional, na definição das estruturas de comando e controlo e nas próprias missões das Forças Armadas (Ibidem, 2005:159).

b. Enquadramento Legal

Antes de passar às questões regulamentares nacionais, é útil recordar o que o direito internacional dispõe, de um modo geral, em matéria de obrigações das autoridades domésticas, que lhes permita facilitar a assistência humanitária. As normas pertinentes podem ser encontrados nos domínios dos direitos humanos (aplicáveis quer a conflitos quer a catástrofes), o direito humanitário internacional (aplicável apenas aos conflitos), lei dos deslocados e refugiados (que pode ou não ser aplicável a um determinado conflito ou catástrofe), e uma «outra» categoria, cada vez mais conhecida como «International Disaster Response Laws, Rules and Principles»²³ (IDRL)» (com primária aplicação a catástrofes) (Fisher, 2007).

Em Portugal a resposta a crises, catástrofes e acidentes graves está hoje mais clara e desfruta de enquadramentos jurídicos modernos. O Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC), que assenta na concretização de um Planeamento Estratégico de Contingência, visa garantir a sobrevivência da Nação e a segurança e condições de vida das populações. Neste universo tem sido relevante a participação de Portugal no âmbito das comissões da OTAN, UE e ONU, que tem permitido a transposição, para o nosso país, de ensinamento e recomendações. No contexto das mudanças que vimos promovendo nos territórios programático, político e institucional da protecção civil e da protecção e socorro, é essencial que se garanta, de ora em diante, uma relação profícua entre este universo e o sistema de gestão de crises (Coimbra, 2007).

Relativamente ao emprego das FFAA, em termos nacionais, começemos pela análise da Constituição da Republica Portuguesa²⁴ (CRP) onde é referido que “... *As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em acções de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.*”²⁵, e que “...*As leis que regulam o estado de sítio e o estado de emergência fixam as condições do emprego das Forças Armadas quando se verificarem essas situações.*”²⁶

²³ Programa da Federação Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho que se foca nas questões jurídicas resultantes da resposta internacional a diferentes tipos de desastres relacionados com situações de não-conflito, incluindo catástrofes naturais súbitas ou catástrofes tecnológicas, químicas ou Biológicas. Pretende 1) sensibilizar para a normativa aplicável e promover a sua aplicação efectiva, 2) identificar falhas e deficiências nas actuais estruturas reguladoras a nível nacional, regional e internacional e 3) promover o diálogo para encontrar soluções.

²⁴ Lei Constitucional nº 1/2005 de 12 de Agosto. Sétima revisão constitucional.

²⁵ n.º6 do artigo 275.º, da Lei Constitucional nº 1/2005 de 12 de Agosto.

²⁶ n.º7 do artigo 275.º, da Lei Constitucional nº 1/2005 de 12 de Agosto.

De igual forma é previsto na Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas²⁷ (LDNFA), na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas²⁸ (LOBOFA) e no Conceito Estratégico de Defesa Nacional²⁹ (CEDN) o exercício de funções, pelas FFAA, no âmbito da sua missão de colaboração nas tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, sem prejuízo da sua missão genérica, em assegurar a defesa militar contra qualquer agressão ou ameaça externas, e das leis que regulam o estado de sítio e do estado de emergência³⁰.

Relativamente a estas considera-se que, para o presente estudo, importa considerar o estado de emergência, declarado quando se verificarem situações ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública. Nestas situações está previsto, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas, por parte das FFAA.

Por sua vez o Programa do XVII Governo Constitucional, expressa a necessidade da reforma dos Diplomas Legais da Defesa Nacional e das Forças Armadas que, de entre outros aspectos, se reflecte na redefinição das condições legais de empenho das forças militares em situações de gestão de crises. Para além das missões tradicionais, as Forças Armadas deverão continuar a executar missões de interesse público, designadamente de busca e salvamento, fiscalização marítima e de apoio às populações em especial na prevenção e combate aos fogos florestais e em situação de catástrofes naturais, de forma supletiva enquadrada e coordenada com os bombeiros e protecção civil. (2005).

A criação do SNGC³¹ vem dar cumprimento a um objectivo inscrito no CEDN e a uma organização de meios que tem paralelo nos países aliados. A necessidade de aplicar meios adequados de resposta, no sentido do restabelecimento de uma situação anterior, ou da salvaguarda dos interesses postos em causa, impõe a definição de uma estrutura que, de uma forma interdepartamental e transversal, abranja todas as componentes necessárias à gestão de crises, com adaptabilidade à sua natureza. Nos três níveis em que o SNGC se estrutura (decisão, execução e apoio) salienta-se o nível da execução, ao nível dos ministérios

²⁷ n.º3 do artigo 24.º, da Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro.

²⁸ n.º3 do artigo 2º, da Lei n.º 111/91 de 29 de Agosto.

²⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003 de 20 de Janeiro. Considera para o cumprimento das missões das FFAA que estas, sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, tenham capacidades para realizar outras missões de interesse público, nomeadamente busca e salvamento, fiscalização da zona económica exclusiva, pesquisa dos recursos naturais e investigação nos domínios da geografia, cartografia, hidrografia, oceanografia e ambiente marinho, apoio à protecção civil e auxílio às populações em situação de catástrofe ou calamidade, e, em colaboração com as autoridades competentes, contribuir para a protecção ambiental, defesa do património natural e prevenção dos incêndios.

³⁰ Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro.

³¹ Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho.

envolvidos ou a envolver, que nos leva a considerar a actuação das FFAA neste patamar. No entanto importa chamar à atenção que, conforme afirmado no preâmbulo do diploma, o SNGC assim definido não pretende constituir-se como um novo organismo ou estrutura permanente, o que visa é organizar os meios existentes, por forma a apoiar o Primeiro-Ministro no processo de tomada de decisão, no quadro da acção governativa, na gestão de situações de crise.

À semelhança do SNGC, que opera sobretudo ao nível estratégico, temos também o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência³² (SNPCE), do qual importa referir as responsabilidades do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) relativamente ao planeamento e coordenação vocacionadas para o reforço das capacidades nacionais, visando fazer face a situações de crise provocadas por qualquer risco, podendo mesmo chegar a patamares extremos de guerra. Neste caso a sua responsabilidade de garantir a continuidade da acção governativa e, em última instância, a sobrevivência e a capacidade de resistência da Nação poderá passar pelo apoio às Forças Armadas. Para esta acção contribui a presença de representantes das FFAA nas diversas Comissões de Planeamento de Emergência (CPE).

Finalmente, ao nível operacional e tático, importa referir o quadro que mais vincadamente enquadra a actuação das FFAA, em TN, no apoio às populações. Referimo-nos ao Sistema Nacional de Protecção Civil (SNPC) no qual a Autoridade Nacional de Protecção Civil³³ (ANPC) vem colocar-se no topo máximo dos agentes de protecção civil, com a obrigação de os enquadrar e de assegurar uma relação perfeita e uma resposta integrada. Para além da modernização da Lei de Bases da Protecção Civil³⁴ e da Protecção e Socorro, que veio permitir a organização institucional e operacional, que determinou as regras de planeamento e de intervenção, que ditou os estados de alerta e contingência e que determinou as circunstâncias em que será declarada a situação de calamidade, o Governo aprovou ainda o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro³⁵ (SIOPS). Num país onde se reclamava insistentemente um «comando único» foi possível concretizar essa mesma ambição. O SIOPS assenta em estruturas de Coordenação Institucional que, em razão da resposta a dar, se articulam ao nível das direcções e chefias de cada serviço integrado e assente em estruturas

³² Órgão de planeamento e coordenação vocacionado para o reforço das capacidades nacionais para fazer face a situações de crise. Compreende o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) e as Comissões de Planeamento de Emergência (CPE). Tem como missão, preparar os Sectores Estratégicos do País e o apoio às FFAA para fazer face a situações de crise e de guerra.

³³ Decreto-Lei n.º 75/2007 de 29 de Março.

³⁴ Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho. Legisla a colaboração das FFAA no âmbito das suas missões específicas, em funções de protecção civil.

³⁵ Decreto-Lei n.º 134/2006 de 25 de Julho.

de comando que desenvolvem C2 do sistema, sem menosprezarem as dependências hierárquicas e funcionais próprias de cada uma das forças e serviços presentes em cada resposta (Coimbra, 2007).

Em termos específicos e ao nível dos Ramos das FFAA temos ainda um conjunto de normativos legais cuja finalidade é rentabilizar e agilizar o emprego operacional dos meios dos órgãos e serviços das estruturas auxiliares em reforço pontual dos dispositivos permanentes da Marinha e da Força Aérea para o SAR, e regular a articulação entre autoridades de polícia e demais entidades nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional³⁶. É de referir ainda, em termos específicos das FFAA, o diploma que define a organização e atribuições da autoridade marítima e cria a Autoridade Marítima Nacional³⁷ (AMN) face às novas realidades e os novos desafios que se apresentam à segurança marítima, e que fizeram incidir a atenção dos Estados em matéria de segurança marítima. Estas circunstâncias determinaram a necessidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento dos conhecimentos e competências técnicas dirigidas, prioritariamente, entre outras, à salvaguarda da vida humana no mar.

c. Conceito de emprego

Em termos nacionais, o emprego das FFAA em situações de desastre natural, enquadrado pelo que anteriormente foi considerado em termos político e normativo, visualizam-se nos âmbitos que a seguir se indicam:

- No quadro das suas missões enquadra-se no âmbito das «OMIP»;
- Enquadra-se no âmbito do apoio à Protecção Civil;
- Enquadra-se no âmbito no Planeamento Civil de Emergência (às FFAA é garantido o necessário apoio civil através do SNPCE);
- Nas duas anteriores situações o seu emprego poderá efectuar-se integrado no SNGC.

Assim, na perspectiva da utilização do potencial de meios materiais e humanos existentes nas Forças Armadas, interessa estabelecer o quadro desse aproveitamento que, decisivamente com eficácia e oportunidade, podem contribuir em larga escala para o sucesso de operações de protecção e socorro, bem como para operações de reabilitação de áreas afectadas por catástrofes e calamidades, sem prejuízo das missões intrinsecamente militares e das estruturas de comando, direcção e chefia, próprias. Ainda no que respeita ao conceito de emprego, em situações de natureza «mais civil», resta alertar que, de acordo com o referido no CEDN, estas actividades e respectivas capacidades devem ser desenvolvidas sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar.

³⁶ Decreto Regulamentar n.º 86/2007 de 12 de Dezembro.

³⁷ Decreto-Lei n.º 43/2002 de 2 de Março.

(1) No âmbito das *Outras Missões de Interesse Público*

O documento, designado por *Missões Específicas das Forças Armadas*³⁸ - MIFA04, estabelece as missões específicas das FFAA no seu conjunto – para as quais a Marinha, o Exército e a Força Aérea contribuem com as capacidades e meios previstos no Sistema de Forças Nacional para as respectivas componentes, e o EMGFA no âmbito do Comando e Controlo – bem como as missões que são particulares de cada um dos Ramos. No seu conjunto, o emprego das FFAA é contemplado, em estados de excepção, nos termos estabelecidos na lei³⁹. Em proveito do interesse público são-lhe cometidas missões de:

- Colaborar nas tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações, bem como exercer as funções que cabem às Forças Armadas em caso de acidente grave, catástrofe e calamidade, em articulação com o planeamento civil de emergência e com a protecção civil. Inscrevem-se neste contexto, entre outras, a intervenção, prevenção e rescaldo em incêndios florestais.
- Garantir o serviço de SAR, incluindo as missões que decorrem, para as Componentes Naval e Aérea, da satisfação dos compromissos internacionais assumidos pelo País.
- Colaborar na preservação do património cultural, histórico e artístico a cargo das FFAA.

Em termos particulares da Marinha é de referir a sua missão de garantir o exercício da autoridade do Estado nos diversos espaços sob soberania ou jurisdição marítima nacional, designadamente em matéria de segurança da navegação.

(2) No âmbito do apoio à Protecção Civil

No âmbito deste apoio, contemplado nas MIFA, a colaboração das FFAA pode revestir as seguintes formas⁴⁰:

- Acções de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios;
- Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;
- Acções de SAR;
- Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações;
- Reabilitação de infra-estruturas;
- Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.

³⁸ As MIFA04 decorrem das Orientações Gerais do Conceito de Acção Militar, do Nível de Ambição e das Orientações Específicas definidas no Conceito Estratégico Militar (CEM), aprovado pelo Ministro de Estado e da Defesa Nacional em 22 de Dezembro de 2003, e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional em 15 de Janeiro de 2004.

³⁹ Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro.

⁴⁰ Art.º 5º da Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho

Relativamente ao accionamento do apoio a prestar Compete à ANPC, a pedido do comandante operacional nacional, solicitar ao EMGFA a participação das FFAA em funções de protecção civil. Este apoio, quando programado, é prestado de acordo com o previsto nos programas e planos⁴¹ de emergência previamente elaborados, após parecer favorável das FFAA, havendo, para isso, um oficial de ligação integrado nos Centros de Coordenação Operacional⁴² (CCO). O apoio não programado é prestado de acordo com a disponibilidade e prioridade de emprego dos meios militares, cabendo ao EMGFA a determinação das possibilidades de apoio e coordenação das acções a desenvolver em resposta às solicitações apresentadas.

(3) No âmbito do SNPCE e do SNGC

Relativamente ao SNPCE importa referir que a actuação das FFAA dar-se-á enquadrada numa acção global do Estado no sentido de estabelecer rapidamente as condições governativas do Estado. Neste caso contribuirá decisivamente com as suas capacidades mas releva-se a possibilidade de, através deste sistema, lhe serem garantidas as condições para a consecução das suas tarefas.

No quadro do Sistema Nacional de Gestão de Crises e de planos próprios para prevenir, proteger e limitar as consequências de catástrofes naturais ou provocadas, as FFAA, através do carácter de prontidão das suas capacidades, têm um importante papel a desempenhar em articulação com os sistemas de protecção civil, de planeamento civil de emergência e outros serviços de segurança (Viana, 2003:29).

Sublinha-se, no entanto, que a eficácia de todos os contribuintes só pode ser garantida através da existência de planos, de carácter nacional, regional ou por áreas de risco e que espelhem a coerência, flexibilidade e maximização dos meios disponíveis.

d. Comando e controlo

Protecção Civil e Segurança Interna convivem hoje numa relação que tem que ser afirmada em contínuo e reforçada no contexto da acção diária. No mundo de hoje as grandes ocorrências passam de uma fase em que a tipificação as pode considerar como catástrofe, para um estágio em que a resposta terá que ser dada já em situação de crise. Os grandes terremotos, tsunamis ou furacões, a que assistimos nos últimos anos, dizem-nos que a resposta articulada e rápida fraquejou muito por ausência de uma relação fluida entre as estruturas de protecção civil e estruturas das forças de segurança e das FFAA. Os novos

⁴¹ Planos LIRA, VULCANO, ALUVIÃO e TEJO.

⁴² Local onde é assegurada a coordenação institucional, ao nível nacional (CCON) e ao nível distrital (CCOD), das entidades cuja intervenção se justifica em função de cada ocorrência em concreto.

conceitos de segurança interna vão pois, no sentido de promover a articulação permanente entre todas estas forças e serviços, na planificação e na organização operacional (Coimbra, 2007).

Algumas das medidas governativas contempladas no Programa do XVII Governo Constitucional enquadram-se nas necessidades que se pretendem evidenciar e que são enunciadas pela urgente definição de formas de coordenação e de articulação das áreas da Defesa e da Segurança, tendo em vista a coordenação dos meios nacionais de luta antiterrorista e a gestão de situações de catástrofe e de crise, potenciando designadamente a partilha e uso comum de informações estratégicas e operacionais (Programa, 2005).

Neste sentido identifica-se o SNGC que, para situações complexas de actuação que excedam a cooperação de rotina, conta com um instrumento legal decisório para o efeito (Primeiro Ministro) que, no mínimo, deverá definir a missão, a área de actuação, a cadeia de comando e os demais órgãos envolvidos (Viana, 2003: 27).

Conforme já expresso anteriormente, a reforma da cadeia de comando operacional das FFAA, tem como objectivo tornar mais ágil e pronta a sua resposta às exigências e desafios actuais. Este objectivo é concretizado pelo reforço das competências do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, nomeadamente, no que se refere ao exercício do comando operacional permanente; à criação de um comando operacional conjunto; e em vocacionar os Ramos das FFAA para a geração, preparação e sustentação das forças (RCM, 2008).

O referido Programa, no seu capítulo V, parte II, ponto 5., prevê a reforma do modelo de organização da Defesa e das FFAA, de modo a reestruturar o dispositivo e otimizar as condições de comando e controlo operacional nas missões das FFAA, designadamente na perspectiva da utilização conjunta de forças e sua interoperabilidade, e que deverá conduzir à criação, por etapas, de um Estado-Maior da Defesa. Esta intenção traduziu-se, por resolução do Conselho de Ministros⁴³, na definição das medidas a tomar que, relativamente à macroestrutura do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), passariam pela criação de um Comando Operacional Conjunto (COC) permanente, dotado das valências necessárias de comando, controlo, comunicações e sistemas de informação, para o exercício do comando de nível operacional das forças e meios da componente operacional, em todo o tipo de situações e para as missões específicas das Forças Armadas consideradas no seu conjunto. Deve ainda permitir a ligação com as forças de segurança, e outros organismos do Estado ligados à segurança e defesa e à protecção civil.

⁴³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008

Por fim realça-se que, independentemente das capacidades de C2 no seio das FFAA, estas não se poderão empregar subordinadas a qualquer outra entidade, mas sim actuando em proveito ou apoio a outras entidades (Gil, 2008).

e. Capacidades e competências

Assistimos há cerca de dois anos aos trágicos acontecimentos decorrentes da acção do furacão Katrina. Os Estados Unidos da América, a maior potência mundial, demonstraram a sua fragilidade e a sua incapacidade. Os relatórios a que a imprensa internacional deu relevo disseram-nos que tendo havido uma intervenção pronta da parte das estruturas a quem competia a protecção e o socorro às populações, se notou todavia, nas primeiras horas, a ausência de forças militares ou militarizadas com competências na área da protecção civil (Coimbra, 2007).

Decorrente do novo quadro de segurança internacional e considerados os objectivos da política de defesa, as áreas de interesse estratégico nacional e as organizações internacionais e sistemas de alianças a que Portugal pertence, as missões das Forças Armadas Portuguesas devem ser adequadas a este novo quadro e corresponder às suas prioridades (Programa, 2005). Para esta adequação depreende-se a necessidade do desenvolvimento de capacidades que, em caso de desastre natural em TN, podem e devem ser empregues no restabelecimento da situação e, acima de tudo, na prestação de socorro às populações afectadas.

Em situações desta natureza, o CEDN, cumprindo os preceitos constitucionais, concretiza as seguintes capacidades para o desempenho das missões das Forças Armadas:

- Capacidade de resposta rápida, na perspectiva de actuação em qualquer parte do TN;
- Capacidade de vigilância e controlo do TN e do espaço interterritorial, nele se incluindo a fiscalização dos espaços aéreo e marítimo nacionais;
- Capacidade de, sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, realizar outras missões de interesse público, nomeadamente busca e salvamento, apoio à protecção civil e auxílio às populações em situação de catástrofe ou calamidade, e, em colaboração com as autoridades competentes, contribuir para a protecção ambiental, defesa do património natural e prevenção dos incêndios;

Considerando os contributos colhidos nas entrevistas realizadas, consubstanciado pelo expresso na directiva operacional N°10/CEMGFA de 1999 e respectivo projecto de actualização, listam-se de seguida as tarefas que estão cometidas às FFAA para apoiar a protecção civil e que, em situações de desastre natural, contribuem para uma eficaz resposta:

Tarefas comuns aos três Ramos:

- Apoio sanitário e, eventualmente, evacuação e hospitalização;

- Apoio em comunicações;
- Fornecimento de alimentação (eventualmente confecção) e distribuição de abastecimentos, nomeadamente água às populações;
- Fornecimento de alojamento temporário, na sua capacidade sobranete com possibilidade de recurso a tendas;
- Colaboração na preparação e implementação dos planos de emergência elaborados aos diferentes níveis (Nacional, Regional, Distrital e Municipal nos termos da legislação em vigor);
- Colaboração na realização de exercícios de simulação e treino para operações de emergência;
- Incremento da instrução e formação dos militares para funções específica de protecção civil;

Tarefas específicas dos Ramos:

Marinha:

- Reconhecimento marítimo, fluvial e terrestre;
- Busca e salvamento marítimo (sem prejuízo do disposto nos Decreto-Lei nº 15/94, de 22 de Janeiro e Decreto-Lei nº 44/2002, de 02 de Março);
- Evacuação marítima ou fluvial de sinistrados e de populações afectadas
- Transporte marítimo ou fluvial (para apoio a populações afectadas);
- Trabalho indiferenciado com pessoal não especializado, designadamente em acidentes ocorridos na orla marítima;
- Cooperação em acções especializadas, nomeadamente na ocorrência de acidentes no meio marítimo ou fluvial;

Exército:

- Reconhecimento terrestre nas áreas florestais para a prevenção de incêndios, podendo tomar a forma de patrulhamento, em harmonia com legislação específica em vigor;
- Busca e salvamento terrestre;
- Evacuação terrestre de sinistrados e de populações afectadas;
- Transporte terrestre para apoio a populações afectadas;
- Trabalho indiferenciado com pessoal não especializado, incluindo rescaldo de incêndios, montagem de acampamentos de emergência acções de salubridade nas áreas de catástrofe;
- Engenharia militar (operações de rescaldo ou de reabilitação de infra-estruturas);

- Monitorização de contaminação biológica e química;
- Apoio em material e serviços diversos (material de aquartelamento, geradores, depósitos de água, desempanagem/reboque de viaturas);

Força Aérea:

- Reconhecimento aéreo;
- Busca e salvamento aéreo (sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei 253/95, de 30 de Setembro);
- Evacuação aérea de sinistrados e de populações afectadas;
- Transporte aéreo para apoio a populações afectadas;
- Apoio em material e equipamento diverso, incluindo viaturas e geradores.

f. Doutrina

Em termos nacionais, a doutrina específica necessária para enquadrar as tarefas e actividades enunciadas ao longo deste trabalho, face à sua envergadura, considera-se que assenta nas chamadas Tácticas, Técnicas e Procedimentos (TTP). Na realidade consistem na operação dos meios, de forma igual, mas para outra finalidade. No entanto, em termos de doutrina conjunta que se aplica a esta tipologia de actividades podemos considerar aquela que, na doutrina de referência OTAN, é referida no AJP 3.4 «*NON-ARTICLE 5 Crisis Response Operations (CRO)*» no seu Capítulo IV «*Other Non-Article 5 Crisis Response Operations and Tasks*»⁴⁴. De igual forma a doutrina conjunta americana trata, no seu JP 3-07 «*Joint Doctrine for Military Operations Other Than War (MOOTW)*», as «*MOOTW Not Involving the Use or Threat of Force*»⁴⁵.

Na Marinha, para além da relativa ao emprego dos meios navais, destaca-se o *International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual (IAMSAR)* adoptado como o manual de busca e salvamento que define os termos e definições SAR, as disposições para o estabelecimento e coordenação de serviços SAR e os procedimentos operacionais nas diferentes fases de uma operação SAR.

Relativamente ao Exército, considera o Exm^o Major-General António Gil que para o emprego dos meios militares disponíveis não é necessária doutrina específica na medida em que tudo o que regula a aplicação das capacidades das FFAA em situações de conflito é aplicável a situações caracterizadas por ausência de violência. No entanto, admite ser necessário introduzir na «educação» dos militares a consciencialização deste

⁴⁴ *Support of Humanitarian Operations; Support of Disaster Relief; Search and Rescue; Support to Non-Combatant Evacuation Operations; Extraction Operations; Military Aid/Support to Civil Authorities; Enforcement of Sanctions and Embargoes.*

⁴⁵ *Humanitarian Assistance; Disaster Relief; Arms Control; Support Authorities; Peacekeeping.*

«novo» conceito de segurança, mais voltada para situações comportamentais e de respeito pelos valores humanos (Gil, 2008).

Para a Força Aérea, e na medida em que esta actua normalmente a pedido, não se visualiza a necessidade de desenvolvimento de doutrina específica.

g. Outros intervenientes

A todos os que participam em acções de auxílio a catástrofes exige-se que não inibam a articulação dos esforços que as diferentes organizações devem desenvolver, procurando sinergias, rentabilizando meios e melhorando a eficiência na prevenção e combate aos actuais riscos e ameaças (CEDN, 2003).

Conforme reconhecido pelo actual Ministro da Defesa Nacional, as experiências vividas leva-nos a considerar que as missões de prevenção, gestão e resolução de conflitos têm resultados mais duradouros quando incluem uma componente civil – aquilo que designamos, no léxico militar, missões CIMIC (Teixeira, 2007).

Face ao conceito de emprego, anteriormente referido, visualiza-se que as FFAA, como agente da protecção civil, interage com os demais agentes através da Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), Governos Cívicos e Presidentes das Autarquias. Destes agentes destacam-se as forças de segurança, os corpos de bombeiros, o INEM. Para além destes ainda todas as entidades e organismos que actuem sob coordenação do SNPCE. Importa também referir a presença da população em geral, nem tanto como intervenientes directos mas sim como principais interessados, e cujo trato se não for cuidado pode influenciar negativamente o restabelecimento da situação.

Finalmente, a necessidade de lidar com os «ubíquos» OCS. Uma divulgação reduzida dos factos revela especulações, levando os OCS a divulgarem informações menos correctas sobre o trabalho desenvolvido. Para o evitar é necessário basear o relacionamento com os OCS, numa postura, transparente e credível na transmissão dos factos. Só com uma disponibilidade total na divulgação da informação é possível mostrar as dificuldades que nos deparamos para atingir os objectivos (Ezequiel, 2008).

h. Formação e treino

Respostas globais às grandes catástrofes foram, frequentemente, imperfeitas, feitas «ad-hoc» e motivadas por razões políticas (Burkle, 2006). Perante o dilema dos custos há a tendência não gastar em sistemas que tem por objectivo a gestão de eventos pouco frequentes. A alternativa é a formação e preparação, uma vez que o custo de não fazê-lo, provavelmente excederá os custos de prevenção. Uma adequada preparação requer treino e não fazê-lo, poderá resultar num desastre ainda maior (AL-Rodhan, 2006).

Na medida em que os meios empregues pelas FFAA são os que estas utilizam para o cumprimento das suas missões primárias, entende-se que ao nível da formação conjunta não se vislumbram actividades de relevo. No entanto, o treino é de primordial importância com a finalidade de garantir uma perfeita integração dos meios de cada um dos Ramos e assim garantir uma resposta pronta e eficaz. Neste âmbito destaca-se o exercício realizado em 14 de Dezembro de 2007 que envolveu meios da Marinha, Força Aérea, ANPC e também a comunidade piscatória que contribuiu para o simulacro com uma embarcação de pesca.

No que toca à formação esta é diversificada em termos de Ramos das FFAA em virtude da especificidade dos seus meios. No entanto, as valências e infra-estruturas que cada um possa dispor terão que servir de «pano de fundo» para a formação e treino de todos. No âmbito das estruturas destacam-se as instalações disponíveis na Escola de Tecnologias Navais onde se treinam militares para actuar em caso de catástrofe natural ou de crise, onde é necessário prestar apoio humanitário. Como corolário deste treino são realizados exercícios, como foi o «Disaster Relief Exercise» DISTEX, em Setembro de 2005, que se revestem de uma importância fundamental para que os militares possam prestar, de forma eficaz e eficiente, apoio humanitário em situações de catástrofe (Marinha, 2005).

No âmbito técnico específico são ministradas algumas outras acções de formação tais como defesa NBQ, operação de ferramentas informáticas, etc.

Na Força Aérea sublinha-se o facto de que para a manutenção das qualificações do pessoal que opera os meios, nomeadamente os aviões e helicópteros, torna-se necessário voar, pois apenas com os meios em alerta, não é suficiente para manter qualificações. O emprego dos meios numa base de rotina traduz-se em menor dispêndio na formação e treino, na medida em que o emprego dos meios em situações reais, ainda que em tempo de paz, é a melhor forma de treinar e manter as necessárias qualificações.

Esta última referência a uma actividade de treino, uma *Evacuação de não Combatentes* (NEO), pretende salientar as diversas possibilidades da Força de Reacção Imediata (FRI). Num exercício que a Marinha Portuguesa realizou, o «Istrex 01», entre cinco e nove de Fevereiro de 2007, envolvendo sete navios de superfície, uma força de fuzileiros e um grupo de combate do Destacamento de Acções Especiais (DAE), envolvendo cerca de 700 militares, a Marinha treinou, na região da península de Tróia a componente naval da FRI, criando um cenário no qual esta força procedeu à evacuação de cidadãos nacionais de um país em crise. Um dos aspectos interessantes deste tipo de

«teste de prontidão» foi o da força envolvida só ter sido informada do seu empenhamento com 48 horas de antecedência, o que possibilitou avaliar a real capacidade de resposta a uma situação de emergência – semelhante a outras que já têm acontecido – que possam obrigar à intervenção da FRI quer numa missão de evacuação quer num cenário de catástrofe natural (Machado, 2007).

i. Actividades desenvolvidas

Não menosprezando o benefício resultante da realização de acções de treino, são as vivências e experiências reais que em muito contribuem para o emprego conjunto e eficaz dos meios necessários.

Para além das capacidades e tarefas desenvolvidas é conveniente concretizar o seu resultado. Durante o ano de 2007 foram realizadas, por coordenação dos MRCC/SC, 1267 acções SAR, das quais foram salvas 1067 pessoas, havendo a registar um número de 33 desaparecidos e 147 mortos. Do total das acções SAR, 577 consistiram em acções de Busca e Salvamento Marítimo, 125 evacuações médicas solicitadas por navios ou embarcações, 34 processos de OVERDUE⁴⁶, 82 acções de apoio próximo (ex: acompanhamento de embarcações), 21 acções de apoio técnico e 420 cingiram-se ao apoio exclusivo de comunicações (Vicente, 2008).

Outro exemplo é o empenhamento das FFAA no apoio à Protecção Civil e que se resume na Tabela 2.

Tabela 2 – Meios das FFA envolvidos no apoio à Protecção Civil em 2007 (ANPC, 2008)

Meios Militares utilizados e acções desenvolvidas em 2007							
Plano Lira			Plano Vulcano	Máquinas de Engenharia	Helicóptero Alouette III	Bases Aéreas 6	Apoio Logístico
Pelotões solicitados	Unidades	Apoio Logístico	Beneficiação Infra estruturas + SEDFCI				
24	1 RI1 - CMA	Alojamento e alimentação	51,5 km 240 militares	10 VULCANO 7 LIRA 3	Não houve solicitações	AM1 - Ovar BA5 - M. Real BA11 - Beja AMT – Tancos BA1 – Sintra BA6 - Montijo	Alojamento e alimentação RI1 e UN Ap Área Amadora - Sintra (FEB - Canarinhos)

⁴⁶ Os processos de OVERDUE estão relacionados com navios ou embarcações que não regressaram ao seu destino, sendo nestes casos, questionadas as capitánias da área de possibilidade, no sentido de apurar se a embarcação desaparecida terá atracado nalgum porto ou marina daquela área.

Ainda no mesmo âmbito e relativamente ao apoio não programado da Força Aérea este concretizou-se em 2 Helicópteros Alouette III em missão de apoio para coordenação e avaliação das situações no combate a incêndios Florestais e a operação e estacionamento, na Base Aérea nº 5 - Monte Real, de dois aerotanques pesados anfíbios – Beriev da ANPC.

Um exemplo paradigmático da intervenção, quase exaustiva dos meios das FFAA presentes no local, foi a situação vivida após as cheias que aconteceram na freguesia de Ribeira Quente, nos Açores. O Exército no apoio terrestre às populações sinistradas, a Força Aérea na evacuação médica e a Marinha, com os seus meios navais e da Autoridade Marítima na pesquisa de sobreviventes que tivessem sido arrastados para o mar, na recolha de cadáveres, etc.

Igualmente a experiência vivida após a queda da ponte de Entre-os-Rios, em 2001, tornou-se a prova viva de que em situações nunca antes vividas é extremamente difícil responder à urgência da acção.

São exemplos deste tipo de intervenção o apoio humanitário prestado pela Marinha na Ribeira Quente, Açores, em 1997, aquando do abalo sísmico no Faial em 1998, nas cheias em Moçambique em 2000 e na ajuda humanitária prestada em Timor-leste em 2000.

Para além das actividades de treino planeadas, importa referir a vantagem do emprego, sempre que possível, das capacidades e valências das FFAA em regime de permanência. Neste aspecto a Marinha e Força Aérea beneficiam, ainda que com alguns «atropelos», das obrigações que têm no que toca à segurança no mar e ao SAR. Neste campo também o Exército tem manifestado uma forte intenção de manter operacionais algumas das suas valências através do seu emprego regular em proveito das populações, como seja o caso dos apoios prestados pela engenharia militar quer as actividades desenvolvidas em parceria com outras entidades, nomeadamente o INEM (Gil, 2008).

5. Conclusões / Recomendações

Com a elaboração deste trabalho pretendeu-se de forma geral, mas não simplista, relevar aquilo que as FFAA, dentro das missões que lhe estão cometidas, desenvolvem em benefício da chamada SH. Com a informação recolhida, que se procurou ser representativa de realidades, esforçamo-nos por apresentá-la segundo um encadeamento lógico que permitisse concluir sobre algumas orientações, prioridades e possíveis evoluções deste contributo das FFAA para a segurança nacional e internacional.

Neste desiderato, começou-se por procurar compreender como surgiu e é considerado, na agenda internacional, o conceito de SH. O passo seguinte consistiu em observar, em termos mundiais e no seio das principais OI, como se enquadra e é caracterizado o papel que as forças

militares desempenham na perspectiva deste conceito de segurança. De seguida, através do contributo de algumas individualidades entrevistadas, da análise das missões atribuídas às FFAA Portuguesas e análise de experiências vividas, pretendeu-se evidenciar, em termos nacionais, os principais aspectos caracterizadores das actividades das FFAA no âmbito da SH e de acordo com a delimitação do estudo efectuada inicialmente.

Por último, no presente capítulo, conclui-se sobre a realidade nacional em termos de emprego das FFAA em acções de SH e que procura responder à questão central formulada: “*Quais as considerações de emprego das Forças Armadas Portuguesas, em Território Nacional, no desenvolvimento de acções de Segurança Humana?*”. Para responder a esta questão formularam-se seis questões derivadas e as correspondentes hipóteses que se procuraram testar ao longo do trabalho e conseqüentemente contribuir para encontrar a solução do problema apresentado pela questão central. Estas hipóteses foram equacionadas de acordo com a nossa percepção de que a participação das FFAA, em matéria de *segurança humana*, é uma realidade incontornável, no caso de situações de desastre natural e de acordo com o sentimento da comunidade internacional no que toca à responsabilização dos Estados por um ambiente de segurança global.

Porém, ainda que a análise do conceito de SH não seja o fulcro deste trabalho considera-se pertinente apresentar algumas considerações a seu respeito. Assim, a SH, como conceito, representa uma redefinição do tradicional entendimento de segurança e desenvolvimento. Esta implica, o reconhecimento das novas ameaças à segurança para além das que são militares, incluindo factores, tais como o subdesenvolvimento e as violações dos direitos humanos; o reconhecimento de que os esforços para proporcionar segurança, para além dos relacionados com as autoridades de um Estado, têm de ir directamente ao encontro das pessoas em causa; o reconhecimento de que a intervenção pode ter efeitos positivos, mas igualmente repercussões negativas se não for devidamente concebida e executada.

Enquanto conceito conclui-se que a SH requer: o reconhecimento das interligações entre desenvolvimento, segurança e direitos humanos; a adopção de soluções multi-dimensionais baseadas numa abordagem inter-disciplinar; o uso de pesquisas académicas na elaboração de propostas políticas.

A pergunta que ainda permanece é a de saber se a segurança dos seres humanos pode ser bem sucedida ao desafiar os paradigmas tradicionais de segurança, ou se continuará a ser um simples conceito marginal. Por outras palavras, será que a segurança dos seres humanos pode servir de base para a acção? Do que foi apresentado neste trabalho é de considerar que sim, pois a SH começa por nos confrontar com as questões certas. Propõe-nos um quadro que

coloca os indivíduos no centro da análise e da acção. Pode servir como um meio de avaliar ameaças, prever crises, analisar a causa da discórdia e propor soluções que impliquem a redistribuição de responsabilidades. A este respeito a SH não se traduz apenas num conceito analítico, mas também na partilha de valores políticos e morais. Embora a análise, através da SH, não se preste a definir a origem da insegurança, tem chamado à atenção para a importância de reconhecer as interligações entre uma série de factores que, combinados, produzem insegurança. Quaisquer que sejam as suas fraquezas pode ser utilizada como uma ferramenta analítica, que proporcione um meio eficaz para prevenir a degradação do bem-estar e dignidade das populações, bem como diminuir as consequências das «inseguranças», sejam elas de origem humana, de conflitos ou de desastres naturais.

Porém, ao longo deste trabalho alguns aspectos foram cativando a nossa atenção, nomeadamente, o conceito de SH que face ao analisado nos leva a concluir, conforme alguns críticos do tema, que este serve principalmente para agrupar um sem número de problemas que se colocam à segurança das pessoas e dos Estados. Na realidade os intervenientes na acção não deixarão de desenvolver medidas e de evoluir organizacionalmente para pôr cobro a quaisquer ameaças pois, conscientes das situações de risco a que todos estamos sujeitos quer sejam, acidentes, catástrofes, ou calamidades, muitas vezes agravados pela irresponsável intervenção humana, torna-se imperativo munirmo-nos dos instrumentos ao nosso alcance para prevenir ou minimizar os efeitos dessas ocorrências.

Passando agora à *validação das hipóteses formuladas*, e considerando a *primeira*, conclui-se que o quadro legislativo português, apesar de não reconhecer particular e taxativamente o emprego das FFAA em acções de SH, prevê o seu emprego no âmbito interno o qual pode ocorrer em situações de excepção, pela aplicação das salvaguardas constitucionais. Na verdade, para além das importantes missões que têm vindo a ser atribuídas às FFAA por razões de eficácia, de capacidade de resposta e de economia de meios, estas dispõem de aptidões e capacidades inexistentes noutras estruturas e que devem ser colocadas ao serviço do País, em situações de emergência, e que não faz sentido desperdiçar. No quadro de um efectivo SNGC e de planos próprios para prevenir, proteger e limitar as consequências de catástrofes naturais ou provocadas, as FFAA têm um importante papel a desempenhar. Valida-se assim a primeira hipótese considerando, no entanto, que para além das designadas Outras Missões de Interesse Público (a sua maioria de cariz supletivo), são desenvolvidas, e enquadradas legalmente, acções com carácter de permanência que em muito contribuem para materializar a responsabilidade do Estado em matéria de SH. São estas, as relacionadas com a segurança marítima e do espaço aéreo, aliadas a tantas outras que fazem uso dos meios militares para se

efectivarem, tais como a busca e salvamento, evacuação médica, etc. Considera-se ainda desejável, à semelhança do que se passa noutros países⁴⁷, que a actuação das FFAA no âmbito interno, em situação de normalidade, deva ser, para além de regulada por diploma legal específico, devidamente compilada por forma a eliminar as ambiguidades que por vezes surgem durante o empenhamento dos meios. Até hoje este facto não tem sido obstáculo para se atingirem os objectivos propostos, no entanto em situações de maior necessidade tal generosidade poderá não ser suficiente.

Relativamente à *segunda hipótese* formulada, conclui-se que perante a urgente necessidade de mobilizar meios de um Estado para acorrer a situações de catástrofe é absolutamente necessário garantir a convergência de esforços entre entidades, instituições e serviços que concorrem para a segurança. Para esta convergência exige-se uma perfeita integração dos meios no sentido de minimizar insuficiências e vulnerabilidades, de maximizar a utilização dos recursos existentes e evitar duplicação de meios. No entanto, algumas insuficiências demonstram que, no plano nacional, ainda há muito por fazer para a coordenação das várias organizações envolvidas na segurança. Uma das medidas poderá passar por o Sistema Nacional de Gestão de Crises dever operar em permanência, harmonizando procedimentos, gerando sinergias e aumentando os níveis de preparação e prontidão de forma a garantir uma capacidade de resposta adequada face a situações de emergência. Esta é uma estrutura que, ao mais alto nível, tem a obrigação de ser capaz de induzir um espírito cooperativo de funcionamento integrado, e de articular os vários domínios de prevenção e resposta. Ao nível da estrutura interna das FFAA conclui-se que ao nível de cada Ramo está salvaguardada a capacidade de coordenação e C2. No entanto importa realçar a necessidade otimizar as condições de comando e controlo operacional nas missões das FFAA, designadamente na perspectiva da utilização conjunta de forças e sua interoperabilidade. Perante esta realidade, por resolução do Conselho de Ministros, foram definidas as medidas a tomar que, relativamente à macro-estrutura do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), poderão passar pela criação de um Comando Operacional Conjunto (COC) permanente, dotado das valências necessárias de comando, controlo, comunicações e sistemas de informação, para o exercício do comando de nível operacional das forças e meios da componente operacional, em todo o tipo de situações e para as missões específicas das Forças

⁴⁷ No caso de Espanha, e para o emprego concreto em acções de protecção civil, foi criada a *Unidad Militar de Emergencias* (UME). A UME é uma força conjunta que tem como missão a de intervir em qualquer lugar do TN para contribuir para a segurança e bem-estar dos cidadãos perante situações de risco, catástrofe e calamidade. A legislação que cria esta unidade contempla igualmente a definição clara da relação que existe entre todos os elementos que devam intervir para dar resposta à emergência e, assim, facilitar a actuação coordenada de todos eles.

Armadas consideradas no seu conjunto. Desta forma estarão igualmente garantidas a melhor integração e ligação, no planeamento e na acção, com as demais entidades e organismos do Estado ligados à segurança e defesa e à protecção civil. Face ao considerado entende-se validada a segunda hipótese ainda que recentemente se tenham procedido reformulações do dispositivo e estrutura das entidades com responsabilidades em matéria de resposta a situações de emergência, nomeadamente a aprovação do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS).

No respeitante à *terceira hipótese* e tendo em conta a organização das FFAA para o seu fim último, conclui-se que para situações de crise resultante de catástrofes naturais não necessitará de ir excessivamente para além do redireccionamento oportuno dos meios de que dispõe. Na realidade a sua organização está desenhada, de base, para situações caracterizadas por elevada incerteza e perigos. Também em parte, e face aos compromissos internacionais, algumas transformações já aconteceram no sentido de dotar a força militar de capacidades de projecção de forças para preservar a paz e a estabilidade. Ora esta realidade vem de encontro àquilo que se torna útil no apoio em situações de catástrofe: mobilidade, flexibilidade e interoperabilidade. Mais uma vez se conclui que, apesar ao nível de cada Ramo este exercício de C2 funcionar de forma razoável e satisfatória, no que toca ao «Conjunto» a situação agudiza-se por aquilo que é visível pelas capacidades das comunicações e respectiva interoperabilidade, como diversas vezes se verifica no decorrer de exercícios conjuntos. Para além desta evolução ao nível superior das FFAA não se visualiza a necessidade de proceder a alterações profundas no modelo organizacional, o que nos conduz à validação da terceira hipótese.

Quanto à doutrina considera-se que em situações que prevêm o emprego permanente de meios das FFAA, esta está desenvolvida e assegura a adequada resposta a situações de emergência. Relativamente aos meios que eventualmente poderão ser empregues nestas situações, mas que rotineiramente não o são, julga-se que, sem a prospecção ou adequada cenarização, que possa vir a provar o contrário, a doutrina existente na OTAN (CRO) e nos EUA (MOOTW), são suficientes e passíveis de serem adoptadas com a finalidade de pautar a acção das FFAA Portuguesas em acções de segurança humana. Em suma, para além da doutrina de emprego dos meios, que se depreende não ser necessário desenvolver, mas antes adoptar e adaptar (prioritariamente a da OTAN), aceita-se como pertinente o desenvolvimento de doutrina que preveja, numa situação de catástrofe, a plena integração ao nível nacional de todos os intervenientes (civis e militares) e ainda outros actores externos que normalmente ocorrem em auxílio das populações afectadas, onde quer que estas se encontrem. Face à

actualidade que o conceito de SH encerra poderá ser pertinente, caminhando de encontro ao que, ao nível da comunidade internacional, se tem manifestado como uma das principais preocupações em termos de segurança, reforçar a «preocupação sobre a SH» no planeamento das operações associando-a, por exemplo, à atenção depositada na redução de danos colaterais. Desta forma valida-se a *quarta hipótese* pelo facto de ser reconhecer como necessária uma doutrina de emprego que, no caso nacional, poderá passar pela adopção e/ou adaptação da existente na OTAN e nos EUA.

Relativamente às capacidades que as FFAA dispõem para serem empregues em acções de SH, conclui-se que quase a sua totalidade é passível de ser empregue com esta finalidade. No entanto há que ter em conta a sua missão primária e encarar este emprego de forma supletiva, e quando outras entidades, com missões exclusivamente vocacionadas para esta temática, não as disponham. Das capacidades listadas na *quinta hipótese* considera-se que todas são passíveis de ser empregues e deve ser equacionado o seu emprego em situações de catástrofe. Assim, considera-se como válida a hipótese em questão, na medida em que, no que toca às FFAA, e olhando para as várias regiões do globo que ultimamente têm sido assoladas por desastres naturais de dimensões catastróficas (terramotos, furacões, inundações e grandes incêndios) que colocam à prova a prontidão e capacidades dos Estados, conclui-se que o conhecimento que as FFAA detêm sobre os diferentes tipos de terreno, a sua logística e a sua preparação e capacidade para organizar grandes mobilizações, entre outras, habilitam-nas para esta função de apoio às populações.

No que diz respeito à formação e treino conclui-se que, salvo algumas excepções, quando se empenham meios militares, desenhados para actuarem em situações de conflito ou guerra, neste tipo de acções, desde que seja de forma supletiva, não há melhor treino que o emprego em situações reais, ainda que em tempo de paz. Isto é, a formação e treino, contemplados nas FFAA, complementados com a utilização de meios em acções de segurança humana, em tempo de paz, até se constituem como uma «mais-valia» para a formação e treino específico com vista ao desempenho das missões mais exigentes das FFAA. Ainda neste âmbito, acresce-se a vantagem do emprego de meios em situações de emergência pontuais em contribuir para a manutenção da qualificação de capacidades dos recursos humanos que operam alguns meios, nomeadamente os aéreos. Como se disse anteriormente, existem excepções que devem ser tidas em conta na medida em que, o seu emprego «ad-hoc» traz risco à integridade da força. Referimo-nos concretamente às situações de incêndios e remoção de escombros, situação de emprego esta que já está assegurada através de acções de formação em corporações de bombeiros. Outro aspecto, que se conclui como dos mais relevantes para uma

resposta eficaz das FFAA, é a realização de exercícios conjuntos e envolvendo organismos exteriores às FFAA a fim de assegurar a consolidação, revisão e estabelecimento dos procedimentos a tomar por todos os intervenientes em situações de catástrofe. Após o que foi exposto conclui-se como válida a *sexta hipótese* formulada.

Relativamente à responsabilidade das FFAA perante as situações abordadas considera-se que antes de qualquer medida organizacional ou de planeamento específico no seio das FFAA terá que haver, ao mais alto nível do Estado, um empenhamento pragmático para se munir de um plano global de emergência e permanente actualizado para que, em caso de necessidade, o processo de decisão decorra com a celeridade que estas situações exigem. Para isto contribui um processo de cenarização, tarefa complexa é certo, mas indispensável para um emprego eficaz e enquadramento das actividades de treino. Para este desiderato contribui, antes das situações acontecerem, uma perfeita integração na fase de planeamento que exigirá, decerto, um menor esforço de coordenação durante o emprego real. Só então estarão reunidas as condições para prever a utilização dos recursos existentes de forma complementar, e não em sobreposição, bem como delinear um processo de geração, modernização ou adaptação dos meios da cada interveniente.

Na realidade, o facto de só episodicamente sermos confrontados com determinados perigos, torna-nos populações drasticamente vulneráveis, apesar da consciência desses riscos e dos conhecimentos que possamos ter sobre a actuação adequada em cada caso. Ainda que o sucesso da aplicação dos procedimentos previamente experimentados, seja da responsabilidade de todos os intervenientes, só um plano de emergência abrangente constitui indiscutivelmente um meio de salvaguardar bens e de salvar vidas, e para isso deve contribuir o facto de ter sido bem elaborado e periodicamente posto à prova em exercícios de treino.

Em termos de recomendações, e enquanto ao mais alto nível não for explicitamente determinada a integração dos meios dos diversos intervenientes através de um plano nacional global, considera-se pertinente sugerir, que internamente, e após as experiências no âmbito da activação da NRF, para as situações de apoio humanitário em situações de catástrofe natural (Estados Unidos da América e Paquistão), considera-se que poderemos evoluir para uma capacidade que permita uma resposta mais eficaz nestas situações, referindo-nos concretamente à FRI. Apesar desta força estar vocacionada, exclusivamente, para NEO considera-se que as suas capacidades podem ser aproveitadas ou redireccionadas em caso de necessidade. Para isso contribui o facto de contemplar um núcleo inicial de forças e um estado-maior constituído por um núcleo permanente, embora não activado. O

facto de se dispor de uma força para empregar em TN, exclusivamente para acorrer a situações de catástrofe, seria impraticável, por isso, não seria descabido contemplar, como possível, o emprego de meios que estão em prontidão, como é o caso da FRI. Numa situação de catástrofe considera-se que tem pleno cabimento sendo, numa perspectiva de emergência, absolutamente normal fazer-se uso dos meios de que dispomos, mesmo que a sua missão primária, e que está definida, seja NEO. É razoável e racional recorrer aos meios disponíveis e, dentro destes, aos que estejam em maior grau de prontidão.

Por fim, considerando o conceito de segurança, por um lado, e o âmago deste trabalho, por outro, considera-se que à SH não deveria ser dada uma definição restrita. Este entendimento coloca-nos perante um desafio que nos permitira permanecer suficientemente flexíveis para desenvolver a nossa capacidade de compreender as raízes da insegurança. Embora frequentemente acusada de ser uma abordagem demasiado ampla e demasiado ambiciosa, a SH, na sua essência, permanece bastante humilde: *assegurar que o pior não aconteça.*

Bibliografia

Monografias (Livros)

- COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*. Lisboa: Nova Esperança. Vol I e II.
- DAVID, Charles Philippe (2000). *A Guerra e a Paz – Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget. ISBN 972-771-410-2.
- PROCÓPIO, Argemiro (1999). *Narcotráfico e Segurança Humana*. São Paulo: LTr. ISBN 857-322-758-3.

Artigos de publicações em série

- SACCHETTI, António Emílio Ferraz (2001). *Segurança Humana e Segurança Nacional*. Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Boletim n.º 28, p. 84-102.
- SACCHETTI, António Emílio Ferraz (2008). *O Impacto do Conceito de Segurança Humana*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Estratégia Vol. XVII, p. 17-25. ISSN 1645-9083.

Publicações em série electrónicas

- CHS (2003) – Commission on Human Security. *Final Report of the Commission on Human Security – Human Security Now* [em linha]. New York: Communications Development Incorporated in Washington, DC, with art direction by its UK partner, Grundy & Northedge, 2003 [referência de 22 de Dezembro de 2007]. Anual. ISBN 0-9741108-0-9. Disponível na Internet em: <<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf>>.
- HSC (2005) – Human Security Center. *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century* [em linha]. New York: Oxford University Press 2005 [referência de 14 de Janeiro de 2007] Disponível na Internet em: <<http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>>.
- MACHADO, Miguel Silva (2007). *CRÓNICAS I – Crónicas Militares Nacionais* [em linha]. Lisboa: Revista Militar 2461/2462 - Fevereiro/Março de 2007 [referência de 10 de Janeiro de 2008]. Mensal. Disponível na Internet em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=189>>.
- UNDP (1994) – United Nations Development Programme. *Human Development Report 1994 – New Dimensions of Human Security* [em linha]. New York: Oxford University Press, 1994 [referência de 22 de Dezembro de 2007]. Anual. ISBN 0-19-509170-1. Disponível na Internet em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en.pdf>.

UNDP (2007) – United Nations Development Programme. *Annual Report 2007 – Making Globalization Work for All* [em linha]. New York: Office of Communications United Nations Development Programme, Junho de 2007 [referência de 28 de Outubro de 2007]. Anual. Disponível na Internet em: <<http://www.undp.org/publications/annualreport2007/IAR07-ENG.pdf>>.

UNODC (2007). *World Drug Report 2007* [em linha]. Publicação das Nações Unidas, Junho de 2007 [referência de 23 de Outubro de 2007]. Anual. Disponível na Internet em: <http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007.pdf>.

UNSG (2000) – Millennium Report by the Secretary-General of the United Nations. – ‘*We the Peoples’: The Role of the United Nations in the 21st Century* [em linha]. New York: Department of Public Information, 2000 [referência de 28 de Outubro de 2007]. Disponível na Internet em: <<http://www.un.org/millennium/sg/report/>>.

Artigos de publicações em série electrónicas

BURKLE, Frederick M. Jr. (2006). *Globalization and disasters: issues of public health, state capacity and political action.(RELIEF and RESPONSE)* [em linha]. Journal of International Affairs, 22 de Março de 2006 [referência de 12 de Janeiro de 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-15516042_ITM>.

SIMONS, Anna (2003). *INTERVENTION IN FAILED STATES: What The Military Can And Can’t Do* [em linha]. NSF Review Spring 2003 Volume 12, Issue 3 [referência de 12 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.nationalstrategy.com/Portals/0/Spring,2003.NSFR.Failed.States.pdf>>.

Manuais escolares e outros documentos

ALBRECHT, Ulrich et all (2004). *A Human Security Doctrine for Europe* [em linha] Study Group on Europe’s Security Capabilities, Barcelona 15 de Setembro de 2004 [referência de 10 de Janeiro de 2008] Disponível na Internet em: <<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>>.

AL-RODHAN, Nayef R.F.. *Natural Disasters, Globalization, and the Implications for Global Security* [em linha] Geneva Centre for Security Policy, Dezembro de 2006 [referência de 10 de Janeiro de 2008] Disponível na Internet em: <http://www.gcsp.ch/e/publications/Globalisation/Publications/Policy_Briefs/Editorial-17.pdf>.

- ANNAN, Kofi (2000a). *Secretary-General Salutes International workshop on human security in Mongólia* [em linha] Press Release SG/SM/7382 Ulaanbaatar, 8-10 de Maio de 2000 [referência de 11 de Novembro de 2007] Disponível na Internet em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>>.
- ANNAN, Kofi (2000b). *Millenium Report - ‘We The Peoples’ The Role of the United Nations in the 21st Century* [em linha]. United Nations Department of Public Information, New York, 2000 [referência de 29 de Outubro de 2007]. Disponível na Internet em: <<http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>>.
- ANNAN, Kofi (2000c). *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization* [em linha]. United Nations General Assembly, Official Records, Fifty-fifth session, Supplement No.1 (A/55/1). New York: 2000 [referência de 29 de Outubro de 2007]. Disponível na Internet em: <<http://www.un.org/documents/sg/report00/a551e.pdf>>.
- ANNAN, Kofi (2005). *In larger freedom: towards development, security and human rights for all* - Report of the UN Secretary-General A/59/2005 [em linha] 21 de Março de 2005 [referência de 11 de Novembro de 2007] Disponível na Internet em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>>.
- ANNAN, Kofi. (2007). *Os grandes desafios da humanidade no século XXI – Conferência* [em linha]. Lisboa: 08 de Outubro de 2007 [referência de 08 de Outubro de 2007]. Disponível na Internet em: <http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?section_id=13&id_news=278266>.
- ARAVENA, Francisco Rojas (2002). *Human security: emerging concept of security in the twenty-first century* [em linha]. 2002 [referência de 15 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.unidir.ch/pdf/articles/pdf-art1442.pdf>>.
- BAJPAI, Kanti (2000). *Idea of a Human Security Audit* [em linha]. Joan B. Kroc Institute Report, N° 19, Outono de 2000 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.nd.edu/~krocinst/ocpapers/op_19_1.PDF>.
- BATTHYÁNY, Karina (2004). *Obstáculos à segurança humana* [em linha]. 2004 [referência de 08 de Outubro de 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/tematicosa2004_bra.pdf>.
- CNPCE (2008). *Planeamento Civil de Emergência* [em linha]. Lisboa, 2008 [referência de 22 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.cnpce.gov.pt/>>
- COIMBRA, Ascenso Simões (2007). *Intervenção do SEAI na Sessão de Encerramento da Conferência Nacional “PROTECÇÃO CIVIL – Novos Paradigmas”* [em linha] Coimbra 1 de Março de 2007 [referência de 29 de Outubro de 2007]. Disponível na Internet em: <<http://www.mai.gov.pt/mmultimedia/default.asp?id=64&mode=text&seccao=3>>.

COTONOU (2000). *Acordo de parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros* [em linha] Cotonou, Benim, 23 de Junho de 2000 [referência de 12 de Fevereiro de 2008] Disponível na Internet em: <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/agr01_pt.pdf>.

DAVIS, Tom et all (2006). *A Failure of Initiative* [em linha]. Report of Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, 15 de Fevereiro de 2006 [referência de 07 de Fevereiro de 2008] Disponível na Internet em: <<http://www.gpoaccess.gov/katrinareport/mainreport.pdf>>.

DOD (2008). *DOD Dictionary of Military Terms* [em linha] Joint Doctrine Library, 2008 [referência de 11 de Janeiro de 2008] Disponível na Internet em: <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/natoterm_index.html>.

FISHER, David (2007). *Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflict: a comparative analysis* [em linha] International Review of the Red Cross, Volume 89 Number 866 June 2007 [referência de 16 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <[http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/review-866-p345/\\$File/irrc_866_Fisher.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/review-866-p345/$File/irrc_866_Fisher.pdf)>.

FRECHETTE, Louise (1999). *Statement to a high-level panel discussion on the occasion of the twentieth anniversary of the Vienna International Centre* [em linha]. United Nations Deputy Secretary-General, Vienna, 09 de Outubro de 1999 [referência de 08 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991012.dsgsm70.doc.html>>.

GECHSP (1999). *Global Environmental Change and Human Security Project* [em linha]. IHDP Report No. 11, Bona, Junho de 1999 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.ihdp.uni-bonn.de/html/publications/reports/report11/gehssp.htm#toc>>.

HEINBECKER, Paul (1999). *Human Security* [em linha]. Canada: 1999 [referência de 15 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://archive.peacemagazine.org/v15n4p12.htm>>.

HSN (1999). *A Perspective on Human Security: Chairman's Summary* [em linha]. 1st Ministerial Meeting of the Human Security Network, Lysøen, Norway, 20 de Maio de 1999 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>>.

- ISDR (2004). *Terminology of disaster risk reduction* [em linha] United Nations - International Strategy for Disaster Reduction, 2004 [referência de 20 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm>>.
- JOCHEMS, Maurits (2006). *NATO's growing humanitarian role* [em linha]. NATO Review 2006 [referência de 21 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/art4.html>>.
- JOLLY, Richard, RAY, Deepayan Basu (2006). *The Human Security Framework and National Human Development Reports: A Review of Experiences and Current Debates* [em linha] UNDP-Institute of Development Studies, Sussex, Maio de 2006 [referência de 22 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://hdr.undp.org/docs/nhdr/thematic_reviews/Human_Security_Guidance_Note.pdf>
- JP 3-07 (1995). *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War (MOOTW)*.
- JSCE- Japan Society of Civil Engineers (2005). *Human Security and International Contributions by Civil Engineering* [em linha] Japão 2005 [referência de 10 de Janeiro de 2008] Disponível da Internet em: <http://www.jsce-int.org/civil_engineering/2006/90-12-2.pdf>.
- LAST, David (1999) *The Military Contribution to Human Security* [em linha] Royal Military College of Canada. Notes for Presentation to the Club of Rome Association, Ottawa 3 June 1999 [referência de 11 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.crcvt.org/david.pdf>>.
- LEANING, Jennifer et all (2000). *Human Security in Crisis and Transition: A Background Document of Definition and Application* [em linha]. Harvard School of Public Health - Working Draft, Prepared for US AID / Tulane CERTI, Setembro de 2000 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.cert.org/publications/policy/human%20security-4-exec.htm>>.
- LONERGAN, Steven, GUSTAVSON, Kent, CARTER, Brian (2000). *The index of Human Insecurity* [em linha]. AVISO Bulletin Issue N° 6, Janeiro de 2000 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.gechs.org/aviso/06/index.html>>.
- MACLEAN, George (2000). *The Changing Concept of Human Security: Coordinating National and Multilateral Responses* [em linha]. University of Manitoba, 2000 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.gechs.org/aviso/06/index.html>>.

- MARINHA (2005). *Marinha treina resposta a catástrofes naturais* [em linha]. Lisboa: 27 de Setembro de 2005 [referência de 16 de Novembro de 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.marinha.pt/Marinha/PT/Menu/NoticiasAgenda/Noticias/distex_set05.htm>.
- MNECAN (2007). *Ministério dos Negócios Estrangeiros Canadiano* [em linha]. Ontário: 2007 [referência de 12 de Novembro de 2007]. Disponível na Internet em: <<http://geo.international.gc.ca/cip-pic/cip-pic/humansecurity-en.aspx>>.
- MNEJAP (1999). *Japan's Diplomacy with Leadership Toward the New Century* [em linha]. Ministério dos Negócios Estrangeiros Japonês, 1999 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1999/>>.
- MPOSEPR (1998). *Glossário de Defesa Civil: Estudos de Riscos e Medicina de Desastres* [em linha] Ministério do Planeamento e Orçamento Secretaria Especial de Políticas Regionais. Departamento de Defesa Civil, 2.^a Edição, Brasília, 1998 [referência de 11 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/glossario.asp>>.
- NOAA (2008). *National Oceanic and Atmospheric Administration Glossary* [em linha]. Coastal Services Center, Vulnerability Assessment Techniques and Applications, 2008 [referência de 21 de Fevereiro de 2008.]. Disponível na Internet em: <<http://www.csc.noaa.gov/vata/glossary.html>>.
- NRF (2008). *The NATO Response Force* [em linha]. At the centre of NATO transformation [referência de 11 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/issues/nrf/index.html>>.
- OCHA (2007). *Human Security at the United Nations* [em linha]. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Newsletter, Issue 1 (Fall 2007) [referência de 21 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.un-ngls.org/docs/unocha/Newsletter_HS_240807.pdf>.
- OCHA (2008). *Quick Facts About OCHA* [em linha] Some Frequently Asked Questions [referência de 22 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/BasicFacts/tabid/1079/Default.aspx>>.
- OGATA, Sadako (1998). *Inclusion or Exclusion: Social Development Challenges For Asia and Europe* [em linha]. Asian Development Bank Seminar, 27 de Abril de 1998 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fcd54.html>>.

- OGATA, Sadako (1999). *Human Security: a Refugee Perspective* [em linha]. Keynote Speech at the Ministerial Meeting on Human Security Issues of the "Lysoen Process" Group of Governments, Bergen, Norway, 19 de Maio de 1999 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/3ae68fcd54.html>>.
- OTAN, (2004). *AJP 3.4 NON-ARTICLE 5 Crisis Response Operations. RATIFICATION DRAFT*
- OTAN, (2008). *Civil Emergency Planning. A key security task of the Alliance* [em linha]. 2008 [referência de 07 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int/issues/cep/index.html>>.
- PE – Parlamento Europeu. *The EU Battlegroups* [em linha]. Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, 12 de Setembro de 2006 [referência de 21 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006eubattlegroups/_091006eubattlegroups_en.pdf>.
- PINTO, Luís Valença (2007) - *Discurso por ocasião da cerimónia de condecoração das duas Companhias de Comandos da Brigada de Reacção Rápida do Exército que cumpriram missões de serviço no Afeganistão entre Julho de 2005 e Agosto de 2006* [em linha]. Lisboa: Revista Militar – Crónicas Militares Nacionais I, 18 de Maio de 2007 [referência de 01 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=189>>.
- PROGRAMA (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. [em linha] Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. [referência de 28 de Dezembro de 2007]. Disponível na Internet em: <<http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/631A5B3F-5470-4AD7-AE0F-D8324A3AF401/0/ProgramaGovernoXVII.pdf>>.
- SILVA, Nuno Miguel Pascoal Dias Pereira da (2007). *O Papel da Presidência Portuguesa da UE no desenvolvimento das Capacidades* [em linha]. Revista Militar Nº 2460 - Janeiro de 2007 [referência de 10 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/print.php?id=175>>.
- SMITH, DAN, STOHL, RACHEL (2000). *The Evolving Role of Military Forces in Human Security* [em linha]. Center for Defense Information -Abril de 2000 [referência de 18 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.cdi.org/issues/failedstates/april2000.html>>.

- SORJ, Bernardo (2005?). *Segurança, segurança Humana e América Latina*. [em linha]. Rio de Janeiro, 2005 [referência de 23 de Outubro de 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.bernardosorj.com/pdf/Seguranca_humana_port.pdf>.
- TADJBAKHS, Shahrbanou (2005). *Human Security : The Seven Challenges of Operationalizing the Concept* [em linha] Center for Peace and Conflict Resolution, Paris, 13 de Setembro [referência de 23 de Outubro de 2007]. Disponível na Internet em: <http://www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/unesco_13-09-05.pdf>.
- TAKASU, Yukio (2000). *Toward Effective Cross-Sectorial Partnership to Ensure Human Security in a Globalized World* [em linha]. Third Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow, Bangkok, 19 de Junho de 2000 [referência de 22 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/speech0006.html>.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (2007). *Segurança e Desenvolvimento* [em linha]. Intervenção do Ministro da Defesa Nacional na Reunião Informal de Ministros do Desenvolvimento, Funchal, 21 de Setembro de 2007 [referência de 09 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/307B09C9-511B-4694-89D1-A6860617B337/0/MDN200907_RIMDesenv_Funchal_final.pdf>.
- THYWISSEN, Katharina (2006). *Components of Risk, A Comparative Glossary* [em linha] United Nations University – Institute for Environment and Human Security, Bonn, 2005 [referência de 17 de Janeiro de 2008] Disponível na Internet em: <<http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=118>>.
- VIANA, Vítor Daniel Rodrigues (2003). *O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas*. Lisboa: TILD CSCD 2002/2003, IAEM.

Legislação nacional

- Lei Constitucional n.º 1/2005. *D.R. Série I-A*. 155 (2005-08-12) 4642-4686.
- LEI n.º 29/82. *D.R. I Série*. 285 (82-12-11) 4063-4079.
- LEI n.º 44/86. *D.R. I Série*. 225 (86-09-30) 2779-2783.
- LEI n.º 111/91. *D.R. I Série-A*. 198 (91-08-29) 4490-4494.
- LEI n.º 27/2006. *D.R. I Série*. 126 (2006-07-03) 4696-4706.
- Decreto-Lei n.º 153/91. *D.R. I Série-A*. 94 (91-04-23) 2283-2289.
- Decreto-Lei n.º 15/94. *D.R. I Série-A*. 18 (94-01-22) 322-326.
- Decreto-Lei n.º 253/95. *D.R. I Série-A*. 227 (95-09-30) 6050-6053.
- Decreto-Lei n.º 43/2002. *D.R. Série I-A*. 52 (2002-03-02) 1750-1752.

Decreto-Lei n.º 44/2002. **D.R. I Série-A.** 52 (2002-03-02) 1752-1758.

Decreto-Lei n.º 173/2004. **D.R. I Série-A.** 170 (2004-07-21) 4507-4508.

Decreto-Lei n.º 134/2006. **D.R. I Série.**142 (2006-07-25) 5231-5237.

Decreto-Lei n.º 75/2007. **D.R. I Série.**63 (2007-03-29) 1834-1839.

Decreto Regulamentar n.º 86/2007. **D.R. I Série.** 239 (2007-12-12) 8880-8884.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003. **D.R. I Série-B.** 16 (2003-01-20) 279-287.

DIRECTIVA OPERACIONAL Nº 10/CEMGFA/99 de 14 de Julho de 1999 – **Colaboração das Forças Armadas em acções de Protecção Civil.**

DIRECTIVA Nº 05/CEMGFA/2001 de 07 de Junho de 2005 – **Força de Reacção Imediata.**

Projecto da DIRECTIVA OPERACIONAL do CEMGFA de 06 de Fevereiro de 2008 – **Participação das Forças Armadas em acções de Protecção Civil.**

Entrevistas realizadas

GIL, António Carlos Sá Campos (2008). **Entrevista.** Concedida em 25 de Março de 2008.

EZEQUIEL, Augusto Mourão (2008). **Entrevista.** Concedida em 02 de Abril de 2008.

TARECO, José Joaquim Ramos (2008). **Entrevista.** Concedida em 24 de Abril de 2008.

HENRIQUES, Mina (2008). **Entrevista.** Concedida em 09 de Abril de 2008.

VICENTE, Paulo Alexandre Ramos (2008). **Entrevista.** Concedida em 24 de Abril de 2008.

CARACHO, Artur Jorge Espada (2008). **Entrevista.** Concedida em 08 de Abril de 2008.

APÊNDICE 1 - Corpo de conceitos complementar

Acidente grave¹

Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados, no tempo e no espaço, susceptível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente.

Ameaça

Genericamente, uma ameaça é 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 (militar, económica, subversiva, ecológica, etc.) (Couto, 1988).

Battle Group

Termo decorrente de uma proposta franco-britânica (referido como «Battlegroup» pelos britânicos ou «Tactical Group» pelos franceses), adoptado pela Alemanha, em Fevereiro de 2004, apresentado ao Comité Político e de Segurança, que, por sua vez, pediu parecer ao Comité Militar sobre os aspectos técnicos do conceito. Consiste numa força de escalão batalhão altamente treinada (cerca de 1500 soldados), com meios de apoio de combate e de serviços, bem como meios de projecção e sustentabilidade. Estes meios devem estar disponíveis num prazo de 15 dias e permitir a sustentação durante pelo menos 30 dias (120 dias por rotação). Força suficientemente flexível e com capacidade de prontidão para realização de operações em áreas de crise, distantes, ao abrigo, mas não exclusivamente, de um mandato da ONU e de missões de combate em ambiente extremamente hostil (montanha, deserto, selva, etc). Como tal, deverão preparar o terreno para forças maiores e «mais tradicionais», idealmente fornecidas pelas Nações Unidas ou Estados-Membros. Inevitavelmente o desenvolvimento do conceito de «Battlegroup» implica a disponibilidade de transporte aéreo estratégico e capacidades de apoio de combate. A este respeito, o conceito está ligado ao processo «Helsinki Headline Goal» e às suas ambições de identificar insuficiências das capacidades-chave (PE, 2006: 4-5).

¹ n.º 1 do artigo 3º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho.

Boa Governação

Conforme o Art.º 9 3., do Acordo de *Cotonou*², o conceito de Boa Governação é definido como “*Num contexto político e institucional que respeite os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de Direito, a boa governação consiste na gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, tendo em vista um desenvolvimento sustentável e equitativo. A boa governação implica processos de decisão claros a nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, o primado do direito na gestão e na distribuição dos recursos e o reforço das capacidades no que respeita à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção.*” (Cotonou, 2000: 16).

Busca e salvamento (Search and Rescue - SAR)

- (1) Conjunto de operações com a finalidade de localizar e recuperar vítimas de um acidente grave ou catástrofe colocando seres humanos e animais a salvo em local seguro e adequado. É frequente a utilização de aeronaves, embarcações de superfície, submarinos ou qualquer outro tipo de equipamento especial, para o socorro, busca e salvamento no mar e em terra (MPOSEPR, 1998).
- (2) A utilização de aeronaves, embarcações de superfície, submarinos, e equipas de salvamento e equipamento especializado para busca e salvamento de pessoas em perigo, em terra ou no mar, num ambiente permissivo (DOD, 2008).

Calamidade, declaração de³

Face à ocorrência ou iminência de ocorrência de um acidente grave e/ou catástrofe, e à sua previsível intensidade, é a declaração feita em resultado do reconhecimento da necessidade de adoptar medidas de carácter excepcional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos. O acto de declarar a situação de calamidade corresponde ao reconhecimento da adopção de medidas adequadas e proporcionais à necessidade de enfrentar o grau mais elevado de perigo, actual

² O *Acordo de Cotonu*, assinado em 23 de Junho de 2000 em Cotonu, no Benim, por um período de 20 anos e revisto pela primeira vez em 2005, tem por base 30 anos de experiência. Pretende promover e acelerar o desenvolvimento económico, social e cultural dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), contribuir para a paz e a segurança, e ainda promover um ambiente político democrático e estável. O Acordo tem como principais objectivos a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação e a integração progressiva dos Estados ACP na economia mundial, em consonância com os objectivos de desenvolvimento sustentável.

³ n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho.

ou potencial (quando inserido numa cadeia com grau crescente de perigo: alerta, contingência e calamidade)⁴.

Capacidade

Resulta da combinação de todas as forças e recursos disponíveis, no seio de uma determinada comunidade ou organização, que pode reduzir o nível de risco a que está exposta ou reduzir os efeitos de um desastre. São diversos os factores que influenciam a capacidade de prevenção ou preparação para emergências: factores físicos, institucionais (pessoais e colectivos, como por exemplo liderança), factores sócio-económicos, entre outros (ISDR, 2004).

Catástrofe⁵

É o acidente grave ou a série de acidentes graves susceptíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e eventualmente vítimas, afectando intensamente as condições de vida e o tecido sócio-económico em determinadas áreas ou na totalidade do território nacional.

Crise

- (1) No diploma sobre o “*Sistema Nacional de Gestão de Crises*”⁶ é considerado que a crise se situa entre a normalidade e a guerra.
- (2) Tendo em consideração os recentes e emblemáticos acontecimentos relacionados com desastres naturais refere-se um dos conceitos considerados no «*Higher Education Project course*» e para uso no «*Theory, Principles and Fundamentals of Hazards, Disasters and U.S. Emergency Management*». “*As crises envolvem acontecimentos e processos que acarretam uma ameaça severa, incerteza, um resultado desconhecido e urgência....A maioria das crises deixam marcas importantes nos indivíduos, organizações e nas próprias nações. As crises podem ter diferentes origens, como os*

⁴ A declaração da situação de calamidade é da competência do Governo e reveste a forma de resolução do Conselho de Ministros. A declaração da situação de calamidade pode reportar-se a qualquer parcela do território, adoptando um âmbito infra-municipal, municipal, supra-municipal ou nacional. A resolução do Conselho de Ministros que declara a situação de calamidade menciona expressamente a natureza do acontecimento que originou a situação declarada, o âmbito temporal e territorial, a estrutura de coordenação e controlo dos meios e recursos a disponibilizar, os procedimentos de inventariação dos danos e prejuízos provocados e os critérios de concessão de apoios materiais e financeiros.

⁵ n.º 2 do artigo 3º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho.

⁶ Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho.

actos de terrorismo (World Trade Center de Nova Iorque), os desastres naturais (Furacão Katrina), acidentes nucleares (Chernobyl), acontecimentos revolucionários (Greve Geral em Maio de 1968 em França), crises de negócios, e crises de organizações....As crises consistem numa série de acontecimentos que destroem ou enfraquecem uma condição de equilíbrio e a eficácia de um sistema, favorecendo o seu descontrolo num determinado período de tempo....” (NOAA, 2008).

Crise, situação de

Uma situação anormal resultante de uma ocorrência grave ou de um conflito de interesses, perante a qual a sociedade reconhece um *perigo*, um *risco* ou uma *ameaça* a interesses nacionais, muito importantes ou vitais, implicando a necessidade e urgência de decisões e de acções imediatas e a aplicação de meios adequados, no sentido do restabelecimento do estado inicial, ou da salvaguarda desses interesses. Caracteriza-se pelo seu espectro de incidência variar *de catástrofes e calamidades naturais* ou tecnológicas, que se constituem em anormalidade grave, *a uma situação estratégica de risco*, decorrente de um aumento de tensão internacional, que perturbe o fluir normal das relações entre actores naquele âmbito e, na qual, passa a existir uma alta probabilidade *de emprego da coacção militar* (CNPCE, 2008).

Defesa⁷

O conceito de Defesa é expresso na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) no seu primeiro artigo. *Defesa Nacional* é “*a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas.*”.

Desastre

É uma perturbação séria do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, causando perdas humanas, materiais, económicas e ambientais expressivas que excedem a

⁷ Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro.

capacidade da comunidade ou sociedade de fazer frente à situação com os seus próprios recursos⁸ (ISDR, 2004).

Desastre natural

É uma situação de emergência que se constitui num perigo significativo para a vida humana e bens, que resulta de uma causa natural (DOD, 2008).

Doutrina

Princípios fundamentais pelos quais as forças militares orientam as suas acções em prol dos seus objectivos (DOD, 2008).

Força de Reacção Imediata (FRI)

Força de Reacção Portuguesa, vocacionada para intervenções de curta duração com a finalidade de assegurar a evacuação de cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise, em ambiente permissivo. A FRI poderá, também ser utilizada para treinar os procedimentos conjuntos e para incrementar a interoperabilidade entre as forças e unidades dos três Ramos das FFAA (Directiva N° 5 /CEMGFA/2001).

NATO Response Force (NRF)

Força de Reacção da OTAN altamente preparada e tecnologicamente avançada composta por componentes terrestre, aérea, naval e de forças especiais, e que a Aliança pode projectar rapidamente onde e quando necessário. Tem capacidade de executar missões em qualquer parte do mundo e em todo o espectro de operações. Pode actuar como «força de entrada» em proveito de forças de seguimento de maiores dimensões e pode ter um efectivo de até 25000 militares. Tem capacidade de iniciar a sua projecção cinco dias após aviso e efectuar operações com um período de auto-sutentação de 30 dias ou mais, se reabastecida. (NRF, 2008)

⁸ A base de dados da Estratégia Internacional da ONU para a Redução de Desastres (ISDR), classifica as situações do tipo desastre, atendendo aos seguintes critérios:

- Existirem 10 ou mais as pessoas mortas;
- Existirem pelo menos 100 pessoas afectadas;
- Existir um pedido de auxílio internacional por parte do governo nacional;
- Existir por parte do governo nacional a Declaração de Estado de Emergência. (Em Portugal a Declaração do Estado de Sítio ou Estado de Emergência é da competência do Presidente da República, estando dependente de audição do Governo e de autorização da Assembleia da República).

Perigo

A ameaça de um evento com potencial para constituir um desastre ou uma catástrofe, o qual pode ser representado por uma probabilidade de ocorrência e magnitude do fenómeno (MPOSEPR, 1998).

Risco

Prejuízo estimado (vidas, pessoas feridas, bens danificados e ruptura da actividade económica) para um perigo que possa ocorrer em determinada região e período de tempo. Baseado em cálculos matemáticos, o risco é o produto do perigo e da vulnerabilidade (ISDR, 2004).

Segurança

Ausência de ameaças militares e não militares que possam pôr em causa os valores centrais que uma pessoa ou uma comunidade querem promover, e que impliquem um risco de utilização da força (David, 2000).

Segurança Nacional

É o grau relativo de garantia que, através de acções políticas, económicas, sociais, culturais, diplomáticas, psicológicas, ambientais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objectivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais (adaptação do conceito da Escola Superior de Guerra brasileira) (Viana, 2003: 42).

Vulnerabilidade

A condição resultante de factores físicos, sociais, ambientais e económicos que aumentam a susceptibilidade de uma comunidade ao impacto de um perigo (Thywissen, 2006).

APÊNDICE 2 - Apontamentos complementares relativos ao conceito de segurança humana.

1. Introdução

No presente apêndice, é desenvolvido o conteúdo do segundo capítulo do TII traduzido na compilação de várias definições ou entendimentos do conceito de segurança humana, os desafios que se lhe colocam e alguns apontamentos relativos à sua ligação com o desenvolvimento e a defesa dos direitos humanos.

Tal como já fora apresentado no corpo do TII, não existe uma definição única para o conceito de segurança humana, o que se pode vir a revelar como uma desvantagem na tentativa de gerar o consenso necessário ao desejo de que exista uma atitude cooperativa. Mas será possível alcançar uma definição consensual? De facto, a necessidade de uniformização é indiscutível no caso de se pretender implementar um programa abrangente de segurança mas, a realidade diz-nos que será pouco provável chegar, num futuro próximo, a uma definição global que satisfaça (Tadjbakhsh, 2005).

Se, por um lado, a definição de segurança humana permanece uma questão em aberto, por outro, os seus defensores estão de acordo relativamente a que deve haver uma mudança de atenção na abordagem à segurança de «centrada no Estado» para «centrada nas pessoas». A preocupação sobre a segurança das fronteiras do Estado deve alargar-se à preocupação sobre os indivíduos que vivem no interior dessas mesmas fronteiras. A par deste «acordo» existem, no entanto, diferentes definições adoptadas pelas mais variadas instituições e personalidades. Estudiosos e decisores políticos dividem-se em três categorias: aqueles para quem a segurança humana representa uma ideia atraente, mas que carece de rigor analítico; aqueles que, embora aceitando o termo, insistem em limitá-lo a uma definição restrita, e aqueles para quem uma definição ampla do conceito de segurança humana é um instrumento essencial para a compreensão dos desafios contemporâneos e para o bem-estar e dignidade quotidianos (Ibidem.).

2. Desafios

A segurança humana procura intensificar e concertar os esforços necessários para fazer face a questões como o conflito e a privação. Os esforços para tornar realidade a *Declaração do Milénio das Nações Unidas* e alcançar os *Objectivos de Desenvolvimento*

do Milénio¹ (ODM) constituem o esforço inicial para se alcançar a *segurança humana*, mas há que complementar esses objectivos e ir mais longe, fazendo esforços para abordar toda a gama de ameaças importantes e generalizadas com que as pessoas se vêem confrontadas (CHS, 2003).

a. Vertente Internacional da Segurança Humana

O conceito de segurança humana estabelece um novo padrão para julgar o sucesso das políticas de segurança internacional: a capacidade de proteger as pessoas, e não apenas salvaguardar os Estados. A vertente internacional desta questão surge quando a segurança humana se torna relevante para os países desenvolvidos na medida em que, mais tarde ou mais cedo, directa ou indirectamente, a segurança dos outros tornar-se-á o problema destes. A «abertura» das sociedades desenvolvidas em termos de fluxos de bens, pessoas, ideias e capitais, apesar de criar prosperidade também acarreta muitas vulnerabilidades que exigem um trabalho coordenado entre vários países e a respectiva integração e maximização dos recursos de cada um (Heinbecker, 1999).

A segurança humana enfatiza a associação e o esforço conjunto, ou seja, o multilateralismo e a cooperação. O contexto internacional e os resultados da globalização modificaram a escala dos problemas, antes vistos exclusivamente numa perspectiva nacional. Agora estamos confrontados com uma nova ordem internacional, na qual somente a capacidade de interacção pode fazer com que os Estados recuperem a sua capacidade de trabalhar com outros actores de forma a gerir um sistema capaz de atender às exigências nas instâncias nacional, regional e internacional (Batthyány, 2004).

De facto, o crescimento das disputas sobre os interesses políticos, económicos, sociais e ambientais tem aproximado, como nunca antes, o destino dos Estados soberanos. Por sua vez as liberdades dos cidadãos, num crescente número de nações, estão enleadas de

¹ Na "Cimeira do Milénio" da ONU, que teve lugar em Setembro de 2000, os países membros assinaram, em conjunto, uma declaração, a Declaração do Milénio, que fixou oito objectivos de desenvolvimento específicos, a serem atingidos até 2015. Estes objectivos, chamados «Objectivos de Desenvolvimento do Milénio» (ODM), podem ser resumidos da seguinte forma:

- 1º Reduzir para metade a pobreza extrema e a fome;
- 2º Alcançar o ensino primário universal;
- 3º Promover a igualdade entre os sexos;
- 4º Reduzir em dois terços a mortalidade infantil;
- 5º Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna;
- 6º Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças graves;
- 7º Garantir a sustentabilidade ambiental;
- 8º Criar uma parceria mundial para o desenvolvimento.

tal maneira que a segurança individual tem vindo a associar-se, cada vez mais, à garantia da segurança ao nível internacional, através da implementação de políticas recíprocas impulsionadas por prioridades nacionais (Smith, 2000).

Os desastres naturais mostram igualmente a «face internacional» da segurança humana. Além de exacerbar e interagir com outros problemas, como a promoção e disseminação de doenças, o agravamento de conflitos e danificando o ambiente, não se limitam aos Estados individuais e apresentam-se como um problema de carácter transnacional. Por isto, uma política eficaz de ajuda humanitária é, frequentemente, transnacional ou multilateral. Nesta perspectiva é de referir como os esforços cooperativos de ajuda humanitária podem até minorar conflitos, e relações mais tensas, existentes entre Estados, com se verificou com as relações entre a Grécia e a Turquia que vieram a melhorar significativamente após o terramoto de 1999. Também na medida em que resposta a catástrofe naturais depende, em grande escala, de financiamentos externos de vários países, do sector privado, de ONG e de indivíduos, a globalização pode ajudar a facilitar a mobilização de recursos (Al-Rodhan, 2006).

b. Ameaças Relevantes

A segurança humana é multidimensional e tenta definir as esferas políticas, económicas, sociais, culturais e ambientais que afectam a segurança das pessoas, além de identificar as ameaças «*tradicionais*» e «*não-tradicionais*» à segurança (Batthyány, 2004). Segundo este conceito as ameaças à segurança e bem-estar são de natureza militar e não militar e focaliza-se nos direitos humanos, democracia e desenvolvimento humano como sendo os principais pilares para a «construção» da segurança (Heinbecker, 1999). Para o Human Security Center² (HSC) o conceito almeja encerrar a complexidade das inter relações das ameaças associadas às guerras internas, ao genocídio e aos deslocamentos de populações (HSC, 2005).

O crime organizado, com realce para o narcotráfico e tráfico de pessoas, a poluição ambiental, o terrorismo e as pandemias estão entre as principais ameaças à segurança

² Actualmente o *Human Security Center* deu origem ao *Human Security Report Project's* (HSRP) e tem a missão de realizar pesquisas sobre as tendências globais e regionais da violência política, suas causas e consequências, bem como tornar esta investigação acessível às comunidades política e de investigação, aos media, educadores e público interessado. A sua principal publicação, o *Human Security Report*, é complementada pela *Human Security Gateway* (uma base de dados online de recursos de segurança humana), o *Afghanistan Monitor* (um site destacando as novas pesquisas e análises sobre o conflito no Afeganistão) e três boletins online, *Human Security News*, *Afghanistan Security News* e o *Human Security Research*.

humana (Heinbecker, 1999). Proponentes de um conceito de segurança humana mais amplo argumentam que a agenda das ameaças deve incluir a fome, a doença e as catástrofes ou desastres naturais, na medida em que estas matam mais do que a guerra, o genocídio e o terrorismo (HSC, 2005).

Antes de enumerar aquilo que afecta a segurança humana importa esclarecer que estes aspectos são os considerados numa perspectiva de perigo, risco ou ameaça, doravante referidos, nesta alínea, como ameaça à promoção e garantia da *segurança humana*. As ameaças que se apresentam neste estudo são aquelas que, para além dos desastres naturais referidos no corpo do presente trabalho, se considera mais afectarem a segurança humana em consonância com a delimitação efectuada. Estas ameaças aqui referidas entendem-se, por isso, como potenciadoras ou passíveis de se desenvolverem entre os resultados nefastos que se verificam após uma catástrofe natural.

(1) Narcotráfico

“...o problema não é a dependência química que as drogas provocam, mas sim, a dependência física que as sociedades envolvidas sofrem. ...”

Argemiro Procópio in Narcotráfico e Segurança Humana.

Segundo o United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), cerca de 11 milhões de pessoas, no mundo, consomem heroína, 14.3 milhões usam cocaína, 158.8 milhões consomem cannabis e 33.5 milhões abusam no consumo de estimulantes (2007).

Presentemente, no que concerne aos temas de direitos humanos e narcotráfico, estes assuntos são tratados com um pouco mais de profundidade e importância porque, se, durante a Guerra Fria, eram colocados em segundo plano, hoje, os mesmos tendem a determinar alguns acontecimentos a nível mundial e que se reflectem fortemente na vida interna dos Estados bem como na própria lógica da relação entre países, a uma escala global. Numa primeira análise observa-se, nos países produtores de droga, uma íntima ligação entre a produção das matérias-primas e a geração de emprego, levando-nos quase a concluir que o narcotráfico tem o seu «lado positivo» no que toca à segurança humana, no entanto, a extrema desregulamentação do Estado nas regiões periféricas do sistema, acaba por gerar um clima de insegurança de gigantescas proporções através da total marginalização, levando assim crianças, desempregados e até mesmos idosos a serem integrados no narcotráfico. Por outro lado, nos países mais desenvolvidos, onde o tráfico encontra maior procura, o quadro inverte-se provocando rupturas sociais que desencadeiam um sem número de dificuldades à manutenção da qualidade de vida e segurança das pessoas. O paradoxo do narcotráfico surge pelo facto do seu combate não estar isento de

malefícios. A militarização das sociedades, para esse fim, pode gerar uma jurisprudência nas relações internacionais que resultará em ingerências externas em assuntos soberanos das nações produtoras e, acima de tudo, agravar regionalmente a protecção dos direitos humanos (Procópio, 1999).

(2) Conflitos armados

Os conflitos armados, são provavelmente a expressão máxima da violência entre seres humanos e, por isso, necessitariam de uma abordagem em separado das demais manifestações de violência em virtude do seu malefício à segurança humana. A sua inserção neste estudo resulta da percepção de que esta violência é um dos extremos do abrangente conceito de segurança humana e é, normalmente, perpetrada pelas forças militares, que são parte do objecto deste estudo.

Os civis são as principais vítimas de conflitos. As normas e os mecanismos para proteger os civis exigem estratégias globais e integradas, que liguem os aspectos políticos, militares, humanitários e de desenvolvimento. Perante um conflito armado, mas não só, muitas pessoas optam pela migração como o único meio de se protegerem. Embora exista um quadro jurídico internacionalmente aceite para regular as migrações e proteger os migrantes, no caso dos refugiados, muitas outras medidas urge desenvolver para pôr fim à difícil situação dos refugiados e deslocados. Normalmente o final do conflito não representa necessariamente o advento da paz e da segurança humana. A responsabilidade de proteger as pessoas em situações de conflito deverá ser complementada pela responsabilidade de reconstrução. São necessários um novo quadro e uma nova política de financiamento para reconstruir os Estados assolados por conflitos, que se centrem na protecção e na autonomização das pessoas. Esse quadro de segurança humana sublinha as relações entre as diferentes questões que afectam as pessoas, tais como garantir a sua segurança mediante o fortalecimento da polícia civil e a desmobilização dos combatentes. Para se ser bem sucedido nestas tarefas é preciso estabelecer uma direcção unificada de todos os actores que, de uma maneira ou outra, intervenham na prestação de serviços em prol da segurança humana (CHS, 2003).

(3) Saúde

Outro tema que aparece com destaque como elemento da segurança humana é a segurança na saúde, ou seja, a saúde. Apesar dos avanços obtidos na prestação de cuidados de saúde, mais de 20 milhões de pessoas morrem por ano em virtude de enfermidades que poderiam ter sido evitadas (CHS, 2003).

A saúde é um componente essencial porque a base da segurança é proteger a vida humana, e a «boa saúde» é uma condição necessária para a estabilidade social. Os problemas de saúde vinculados estreitamente à *segurança humana* são as doenças infecciosas, as ameaças sanitárias relacionadas com a pobreza e os riscos à saúde gerados por desastres naturais e pela violência, em virtude de conflitos e guerras. Nesta área, os problemas mais preocupantes são a mortalidade infantil e o VIH/SIDA. A mortalidade infantil está estreitamente relacionada à pobreza e é derivada da desnutrição, da carência de água potável e saneamento adequado, de infecções, má qualidade da alimentação e falta de atendimento médico (Batthyány, 2004).

(4) Corrupção e violência

À abordagem da *segurança humana*, a partir das demais dimensões, somam-se outras vulnerabilidades que afectam segurança das pessoas na esfera política e social. São exemplos as debilidades em matéria de governança democrática e a instabilidade dos sistemas políticos. Essas vulnerabilidades podem levar a situações de violência, como se observa em vários países, tais como: Colômbia, Nepal, Nigéria e Uganda. Corrupção, discriminação em função de raça, sexo, etnia, religião ou filiação política, juntamente com insegurança política e ausência de soluções democráticas, põem em risco a segurança humana em muitos países. As situações de violência normalmente associadas à instabilidade política e social identificam-se na área da violência urbana, homicídios, crime organizado, conflitos armados e atentados terroristas (Batthyány, 2004).

Desarmar as pessoas e combater a criminalidade, impedindo a proliferação de armas e o comércio ilegal de recursos e pessoas, deve constituir uma tarefa prioritária (CHS, 2003).

(5) Pobreza e iniquidade económica

Três quartos da população do mundo não desfrutam da protecção da segurança social ou não têm trabalho garantido (CHS, 2003). Nos países em desenvolvimento a pobreza e os seus impactos na deterioração das condições de vida de milhões de pessoas é destaca como um dos obstáculos centrais à segurança humana. Por outro lado a pobreza está relacionada com outros obstáculos como sejam os atentados terroristas e os desastres naturais. No Quênia, a pobreza e o crime organizado são os obstáculos centrais. No Panamá, a pobreza afecta 40% da população, o que torna a luta contra essa situação (na tentativa de assegurar que a população receba os serviços mínimos necessários) o maior desafio à segurança humana, especialmente na zona rural. Para garantir a segurança das pessoas afectadas pela crise, ou para possibilitar que saiam da pobreza, são necessárias

políticas sociais que satisfaçam as suas necessidades básicas e garantam níveis económicos e sociais mínimos (Batthyány, 2004).

Nos países industrializados o principal obstáculo à segurança humana está associado à dimensão económica, em virtude da ausência de parâmetros equitativos na distribuição dos benefícios sociais e na provisão de acesso aos serviços básicos para todos sectores da sociedade (CHS, 2003).

3. Segurança Humana e Desenvolvimento Humano

O ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, defendeu numa conferência em Lisboa subordinada ao tema «Os grandes desafios da humanidade no século XXI», que o desenvolvimento social e a liberdade, consagrados na Carta das Nações Unidas, só podem ser alcançados se *governos e privados* trabalharem juntos pela segurança humana. Segundo contou, desde que iniciou as funções em 1997, apercebeu-se de que o complexo sistema das relações internacionais «não podia ser deixado apenas nas mãos dos governos», porque «a sociedade civil tem um papel central» no desenvolvimento humano. Nesse sentido, propôs-se desde logo a «chamar o sector privado a trabalhar em parceria» com os governos e as organizações para chegarem «aos povos do mundo».

Segundo Kofi Annan, a «entrada» dos privados na área da promoção do desenvolvimento social foi vista com receio pelos representantes dos vários países na ONU, que temeram tentativas de compra do seu voto no Conselho de Segurança. Esta sua percepção mudou quando o milionário magnata da comunicação social Ted Turner decidiu pagar as contribuições dos Estados Unidos em dívida à ONU - mil milhões de dólares - e, ao anunciar esse donativo, apelou a todos os milionários para que contribuíssem para o desenvolvimento mundial. “*Decidi então pôr a ONU a trabalhar na segurança humana, entendida num sentido lato, e trabalhar com os Estados membros num quadro de desenvolvimento que nos permitisse lutar contra a pobreza e contra a degradação ambiental*”, disse Kofi Annan, salientando as implicações destes na saúde, na segurança e na alimentação (2007).

O paradigma do desenvolvimento humano vincula a segurança humana à equidade, à sustentabilidade, ao crescimento e à participação, ao possibilitar a verificação do nível de segurança de vida alcançado pelas pessoas numa sociedade e também ao interpretar as possibilidades e os desafios que essa sociedade tem de superar para se aproximar de um desenvolvimento humano pleno e sustentável (Batthyány, 2004).

No «workshop internacional sobre segurança humana, na Mongólia em 2000, Kofi Annan ao definir este conceito afirmou: “...no seu sentido mais amplo, envolve muito mais do que a ausência de conflitos. Incorpora os temas: direitos humanos, boa governança, acesso à educação e à saúde, além de assegurar que cada indivíduo tenha as oportunidades e a capacidade de escolha necessárias para desenvolver todo o seu potencial. Cada passo nessa direcção é também um passo em direcção à redução da pobreza, ao crescimento económico e à prevenção de conflitos.” (2000a).

A segurança e o desenvolvimento são duas faces da mesma moeda e é a segurança humana – que tem por base os princípios do Estado de Direito, da boa governação e do respeito pelos Direitos Humanos – que pode promover um desenvolvimento sustentável e uma melhoria das condições de vida das populações e, conseqüentemente, a estabilidade global e, em simultâneo, garantir a legitimidade das instituições políticas num Estado moderno (Teixeira, 2007).

4. Segurança Humana e Direitos Humanos

A segurança humana complementa a segurança do Estado, promove o desenvolvimento humano e reforça os direitos humanos. Toma em consideração as inseguranças que não foram consideradas uma ameaça para a segurança do Estado. Ao contemplar este outro tipo de riscos faz com que o desenvolvimento humano vá mais além do conceito de «*crescimento em equidade*» e alcança o respeito pelos direitos humanos considerando-os o cerne da protecção da segurança humana. Existem lacunas cruciais na maneira como se defendem os direitos humanos, no respeito pelos cidadãos e pelo direito humanitário. Estas lacunas devem ser superadas, prestando atenção à questão de pôr termo à impunidade dos perpetradores de violações de direitos humanos. A elaboração de estratégias, ao nível das comunidades, que visem promover a coexistência e a confiança entre as pessoas apoiará esses esforços, mediante a ajuda humanitária para satisfazer as necessidades de sobrevivência das pessoas, devendo-se prestar especial atenção à protecção das mulheres, crianças, pessoas idosas e outros grupos vulneráveis (CHS, 2003).

5. Definições

Listam-se de seguida algumas definições com as quais se pretende ilustrar a amplitude e multiplicidade de abordagens de que este conceito pode ser alvo.

a. ONU

(1) Kofi Annan³

“Na sequência destes conflitos, evolui um novo entendimento do conceito de segurança. Se antes era sinónimo da defesa do território de ataque externo, hoje os requisitos da segurança vêm abraçar a protecção das comunidades e indivíduos, da violência interna. A necessidade de uma abordagem da segurança mais centrada no ser humano é reforçada pelos constantes perigos que as armas de destruição massiva, nomeadamente a maioria das armas nucleares, colocam à humanidade: o seu próprio nome revela a sua capacidade e objectivo, se chegarem a ser usadas.” (Annan, 2000b: 43-44).

“Os desafios que enfrentamos também reflectem um crescente consenso de que a segurança colectiva não pode continuar a ser minuciosamente definida por ausência de conflitos armados, sejam eles no interior ou entre estados. As graves violações dos direitos humanos, o deslocamento de populações civis em grande escala, o terrorismo internacional, a pandemia da SIDA, o tráfico de droga e armas e os desastres ambientais representam uma ameaça directa à segurança humana, forçando-nos a adoptar uma abordagem mais coordenada, a uma quantidade de questões.” (Annan, 2000c: 4).

“A segurança humana, no seu sentido mais lato, abrange muito mais do que a ausência de conflito violento. Abrange os direitos humanos, a boa governação, o acesso à educação e à saúde e assegura que cada indivíduo tem a oportunidade e a opção de se realizar. Cada passo neste sentido é também um passo para a redução da pobreza, do crescimento económico e da prevenção de conflitos. Liberdade de querer, liberdade do medo, e a liberdade das gerações futuras herdarem um ambiente saudável - estes são os blocos interrelacionados da construção da segurança humana e, portanto, da segurança nacional.” (Annan, 2000a).

³ Ex Secretário-Geral das Nações Unidas.

(2) Sadako Ogata⁴

“São vários os elementos que compõem a segurança humana. Um primeiro elemento essencial é a possibilidade de todos os cidadãos poderem viver em paz e segurança dentro das suas próprias fronteiras. Isto implica a capacidade dos Estados e dos cidadãos em prevenir e resolver os conflitos de forma pacífica e, após o término do conflito, a capacidade de executar eficazmente esforços reconciliatórios. Um segundo elemento é o das pessoas deverem gozar sem discriminação de todos os direitos e obrigações - incluindo os direitos humanos, políticos, sociais, económicos e culturais - que a pertença a um Estado implica. Um terceiro elemento é a inclusão social, ou seja, que tenham igual acesso aos processos de decisão político, social e económico, e colher destes iguais benefícios. Um quarto elemento é o da criação de um Estado de direito e da independência do sistema judicial. Cada indivíduo numa sociedade deve ter os mesmos direitos e obrigações e ser sujeito ao mesmo conjunto de regras. Estes elementos básicos, que estão na base da igualdade de todos perante a lei, eliminam efectivamente qualquer risco de arbitrariedade que tantas vezes se manifesta na discriminação, abuso ou opressão.” (Ogata, 1998)

“As ameaças à segurança humana são variadas - políticas e militares, mas também sociais, económicas e ambientais. Um vasto leque de factores contribui para tornar as pessoas inseguras, desde a utilização de minas e proliferação de armas de pequeno calibre, passando pelas ameaças transnacionais, tais como o narcotráfico, até à disseminação da SIDA. Mais uma vez, portanto, deixem-me falar da minha perspectiva de insegurança humana. Os refugiados fogem dos conflitos. Um dos principais factores de insegurança humana é precisamente a falta de políticas eficazes de segurança e mecanismos para lidar com os conflitos.” (Ogata, 1999)

(3) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

“Pode-se dizer que a segurança humana tem dois aspectos principais. Em primeiro lugar, a segurança face a ameaças crónicas como a fome, a doença e a repressão. E em segundo lugar, a protecção face a perturbações súbitas e prejudiciais aos padrões de vida diários - seja em casa, no trabalho ou na comunidade. Estas ameaças podem existir a todos os níveis do crescimento e desenvolvimento nacionais.” (UNDP, 1994: 23)

⁴ Antigo Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados.

“A lista de ameaças à segurança humana é longa, mas a maioria podem ser consideradas sob várias categorias principais, tais como:

- *Segurança económica*
- *Segurança alimentar*
- *Segurança na saúde*
- *Segurança ambiental*
- *Segurança individual*
- *Segurança comunitária*
- *Segurança Política”* (UNDP, 1994: 24-25)

(4) Louise Frechette⁵

“O que entendemos por segurança humana? Significa, na sua expressão mais simples, todas as coisas que homens e mulheres, em qualquer lugar do mundo, mais anseiam: alimentos suficientes para a família; abrigo adequado; boa saúde; escolaridade para as crianças; protecção da violência infligida pelo homem ou pela natureza; e de um Estado que não oprima os seus cidadãos, e governe com o seu consentimento.” (Frechette, 1999)

b. Definições governamentais

(1) Governo do Canadá

“Para o Canadá, a segurança humana significa salvaguarda das ameaças globais aos direitos, segurança e vidas das pessoas”. ...”O Canadá identificou cinco prioridades para a política externa sobre a segurança humana:

- 1. Protecção dos civis, com preocupação na construção de fortes e motivadoras normas e capacidades internacionais para reduzir os custos humanos nos conflitos armados.*
- 2. Operações de apoio à paz, preocupado com as capacidades de reconstrução da ONU e de garantir os cada vez mais complexos e exigentes requisitos para implantação de pessoal qualificado nestas missões, incluindo os canadianos.*
- 3. A prevenção de conflitos, com o reforço da capacidade da comunidade internacional para prevenir ou resolver conflitos, e desenvolvimento de capacidades locais para gerir os conflitos sem violência.*

⁵ Ex Secretário-geral Adjunto das Nações Unidas.

4. *Governança e responsabilização, preocupado em fomentar a melhoria das instituições públicas e do sector privado em termos de estabelecimento de normas democráticas e de direitos humanos.*

5. *Segurança pública, preocupado com a especialização e criação de capacidades e instrumentos internacionais, para combater a ameaça crescente representada pela ascensão do crime organizado transnacional.”* (MNECAN, 2007)

(2) Human Security Network

“Um mundo humano onde as pessoas humanas possam viver em segurança e dignidade, livres da pobreza e desespero, ainda é um sonho para muitos e deve ser usufruído por todos. Num mundo como este, seria garantido a cada indivíduo liberdade do medo e de desejar, com igualdade oportunidade de desenvolver plenamente o seu potencial humano. Construir a segurança humana é essencial para atingir este objectivo. Na sua essência, a segurança humana significa liberdade das ameaças globais aos direitos do povo, à sua segurança ou mesmo às suas vidas.” (HSN, 1999)

(3) Governo do Japão

*“Segurança Humana pode ser definida como a preservação e protecção da vida e dignidade do ser humano. O Japão é da opinião, tal como muitos outros países, que a segurança humana só pode ser garantida quando o indivíduo está confiante numa uma vida livre do medo e livre de necessidades.”*⁶ (Takasu, 2000)

“O Japão enfatiza a segurança humana na perspectiva de reforçar os esforços para lidar com as ameaças à vida humana e dignidade tais como a pobreza, a degradação ambiental, as drogas ilícitas, o crime organizado transnacional, as doenças infecciosas, o movimento de refugiados e minas anti-pessoal, e tomou várias iniciativas neste contexto. Para garantir a «liberdade e potencial humanos» deve ser abordado um leque de questões na perspectiva da segurança humana incidindo sobre o indivíduo, e que exigem a cooperação entre os diversos intervenientes da Comunidade Internacional, incluindo governos, organizações internacionais e a sociedade civil.” (MNEJAP, 1999)

⁶ Pelo Sr. Yukio Takasu, Director-Geral do Departamento de Cooperação Multilateral Japonês.

c. Definições de artigos académicos

(1) Kanti Bajpai

“Segurança humana diz respeito à protecção da segurança pessoal do indivíduo e da liberdade de ameaças de violência directa e indirecta. A promoção do desenvolvimento humano, a boa governação, e, quando necessário, a utilização colectiva de sanções e da força são aspectos centrais para gerir a segurança humana. A combinação dos Estados, organizações internacionais, organizações não governamentais, e outros grupos da sociedade civil é vital para a prossecução da segurança humana.” (Bajpai, 2000: 1-4)

(2) Jennifer Leaning, M.D., S.M.H., and Sam Arie

“A segurança humana é uma condição subjacente ao desenvolvimento humano sustentável. Resultados dos aspectos sociais, psicológicos, económicos e políticos da vida humana que, em momentos de crise aguda ou crónica privação, protege a sobrevivência das pessoas, apoia as capacidades individuais colectivas a fim de atingirem padrões de vida minimamente adequados, e promover a continua coesão de grupo através do tempo. Os seus componentes-chave de medida podem ser resumidos como: um sentimento sustentável de domicílio; ligação social e familiar construtivas; e uma aceitação do passado e uma compreensão positiva do futuro. É sugerido que estes componentes podem ser melhor avaliados por tendências inversas dos seus indicadores (perturbação social, desigualdades, desconto de impostos), de acordo com métricas que exigirão uma melhor especificação.” (Leaning, 2000: 37)

(3) Global Environmental Change and Human Security Project - Steven

Lonergan, Kent Gustavson, and Brian Carter

“À medida que a nossa perspectiva muda, é importante adaptar a nossa política para cumprir com esse quadro de mudança. A alternativa é centrar-se sobre a segurança humana, reconhecendo a interligação entre o ambiente e sociedade, reconhecendo que a nossa percepção sobre o nosso ambiente e o modo como interagimos com ele são histórica, social e politicamente construídos. Neste contexto, a segurança humana é alcançada quando e onde os indivíduos e comunidades:

- têm as opções necessárias para terminar, atenuar, ou adaptar-se às ameaças aos seus direitos ambientais, sociais e humanos;*
- têm a capacidade e a liberdade do exercício dessas opções; e*

- *participar activamente na realização dessas opções; ...*

... segurança humana encarna a noção de que os problemas devem ser sempre abordados a partir de uma perspectiva mais ampla que abranja tanto a pobreza como as questões de equidade (Social, económica, ambiental ou institucional), uma vez que são estas questões que muitas vezes levam à insegurança e conflito.” (2003)

(4) *Global Environmental Change and Human Security Project Website*

“A segurança humana não é apenas estar preocupado com as ameaças à segurança física dos indivíduos, também engloba preocupações de ordem económica, da saúde e ambientais.” (GECHSP, 1999)

(5) *George MacLean*

“Em termos gerais, a segurança humana altera a nossa tradicional focalização da segurança, do território para a das pessoas. A segurança humana reconhece que a preservação e protecção da pessoa humana decorre não apenas da salvaguarda do estado como unidade política, mas também do acesso ao bem-estar individual e da qualidade de vida. Mas a segurança humana não «arruma de lado» questões de benefício individual (tais como a educação, cuidados de saúde, protecção contra o crime, e similares); apesar destas questões serem consideradas como parte dos objectivos de Estados soberanos. Em vez disso, a segurança humana abrange a protecção da violência que frequentemente acompanha muitos aspectos da segurança não-territorial, como a violência proveniente da escassez ambiental ou da migração maciça. Portanto, da mesma forma que as noções tradicionais de segurança territorial envolvem a violência organizada manifestada em estado de guerra, a segurança humana também atende à questão da violência não-organizada. Em suma, a segurança humana envolve a segurança do indivíduo em redor da sua pessoa, da sua comunidade, bem como no seu ambiente.” (MacLean, 2000)

APÊNDICE 3 - Resumo das entrevistas realizadas

A investigação realizada para a elaboração deste trabalho, foi complementada com a realização de um conjunto de entrevistas a entidades que se considera serem conhecedoras, por um lado, da matéria em questão, por outro das actividades realizadas pelas Forças Armadas Portuguesas, nomeadamente aquelas que se poderão entender no âmbito da segurança humana. As entidades entrevistadas encontram-se listadas no quadro abaixo bem como a respectiva data em que ocorreu a entrevista.

Entidade	Data	Cargo exercido
Exmo. MGEN António Carlos Sá Campos Gil	25 de Março de 2008	Director Coordenador do Estado-Maior do Exército
Exmo. CALM Augusto Mourão Ezequiel	02 de Abril de 2008	Sub-Director do Instituto de Estudos Superiores Militares
Exmo. Major General José Joaquim Ramos Tareco	24 de Abril de 2008	2º Comandante do Comando Operacional da Força Aérea
Sr. CMG Mina Henriques	09 de Abril de 2008	Chefe do Estado-Maior do Centro de Operações Conjunto /EMGFA
Sr. CTEN M Paulo Alexandre Ramos Vicente	24 de Abril de 2008	Chefe da Secção de Operações de Superfície do COMNAV e Adjunto do Director do MRCC Lisboa
Sr. CAPENG Artur Jorge Espada Caracho	08 de Abril de 2008	Chefe Interino da Repartição de Engenharia do CmdOpEx

As entrevistas realizadas às entidades supracitadas incluíram questões relacionadas com os capítulos terceiro (O papel das forças militares em acções de Segurança Humana) e quarto (As Forças Armadas Portuguesas e a Segurança Humana) e que se encontram correlacionadas com as questões derivadas inicialmente colocadas:

- Em termos gerais, em que situações e sob que enquadramentos visualiza o emprego das FFAA em acções de Segurança Humana?
- Em Território Nacional e numa situação de crise resultante de um desastre natural, qual o contributo, e em que condições, as FFAA, na generalidade, e cada um dos Ramos, em particular, podem oferecer para o desenvolvimento de acções de Segurança Humana?
- Quais as vantagens, para as FFAA, que poderão decorrer da realização destas acções?
- Quais as principais entidades que visualiza a intervir nestas acções e consequentes interacções com as FFAA?
- Quais as principais dificuldades que vislumbra poderem ocorrer nas fases de planeamento e execução, no que toca aos seguintes aspectos: C2, meios empregues, condicionamentos normativos, doutrina, formação e treino?

1. Resumo da entrevista ao Exmo. Major-General António Carlos Sá Campos Gil, Director Coordenador do Estado-Maior do Exército (EME)

Relativamente às questões abordadas, o Exmo MGEN António Carlos Sá Campos Gil, considera que para se abordar a temática da segurança humana torna-se pertinente considerar duas dimensões. Uma associada a cenários de situação de crise, resultante de conflito ou guerra, onde se inserem as operações de apoio à paz (OAP), quer sejam estas de imposição de paz ou num cenário pós-conflito, de estabilização e de manutenção da paz, e para as quais as FFAA Portuguesas têm contribuído com distinção. Uma outra dimensão é aquela associada a cenários caracterizados pela ausência de conflito e que são decorrentes de catástrofes ou desastres naturais, bem como de acidentes «pontuais» ou «sazonais», como são exemplos a busca e salvamento e o apoio prestado pelo Exército na prevenção de incêndios e auxílio em situações de cheias. Refere, no entanto, que estas duas abordagens apresentam aspectos comuns, pois as tarefas desenvolvidas num cenário de uma OAP ou em apoio a Operações Humanitárias, que seja caracterizado por alguma estabilidade, são, na sua maioria, transponíveis e passíveis de serem desenvolvidas em tempo de paz e em Território Nacional (TN). Acrescenta ainda que no caso de situações de imposição da paz e/ou durante um conflito esta intervenção também é válida, quando exista a necessidade de prestar apoio a populações civis, refugiados, etc, mas este não é o papel primordial das FFAA, devendo nesta altura ser considerada como uma tarefa complementar.

Relativamente ao emprego das FFAA em TN nos domínios da segurança humana, refere que este deve ser equacionado segundo uma perspectiva supletiva e não numa lógica de missão fundamental das FFAA. Isto é, considerar o emprego das capacidades que as FFAA dispõem para o seu fim último, que é o «fazer a guerra», em prol das populações. Nesta medida considera que as tarefas que, numa primeira abordagem, mais se identificam com a garantia da segurança humana, estão consagradas nas missões das FFAA sob o título de «*Outras Missões de Interesse Público (OMIP)*». Em tempo de paz é neste «*compartimento*» que se encontram «*arrumadas*» as acções de segurança humana.

Considerando as tarefas realizadas em tempo de paz, enquadradas na lógica das OMIP, e olhando para o caso particular do Exército, refere que este possui meios adequados, no Sistema de Forças Nacional (SFN), passíveis de serem utilizados em variadíssimos cenários que não exclusivamente os de desastres naturais (situação consumada/confirmada) mas também numa óptica de prevenção face a potenciais riscos e ameaças.

No caso da prevenção destaca os meios disponíveis na área da **Saúde Militar**, vocacionados para campanha, mas que têm um potencial extraordinário, já comprovado pela sua utilização em TN, e que se podem agrupar em três elementos: 1º Elemento – O **Hospital Cirúrgico Móvel** (HCM) que, quando levantado, tem capacidades semelhantes ao do existente no Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e que pode ser utilizado, no todo ou em parte, em circunstâncias de desastre natural. Tem capacidade de triagem, internamento, cirurgia e, quando reforçado, de evacuação e hospitalização; 2º Elemento – A **evacuação e hospitalização**, principalmente esta segunda apoiada pelos Hospitais do Sistema de Saúde Militar; 3º Elemento – As **equipas de emergência e trauma** que se encontram em vias de desenvolvimento ao abrigo do Protocolo celebrado entre o Exército e o INEM e que se prevê materializado pelo acompanhamento das equipas do INEM por militares médicos, enfermeiros, socorristas e até condutores, em acções de prestação de primeiros socorros e de estabilização. Este é um mecanismo que visa potenciar e manter a capacidade de intervenção do pessoal do Exército para emprego em situações de campanha e capaz de complementar o esforço dispendido, por outros organismos nacionais, na resposta a situações de desastre natural ou outras.

Outra área em que o Exército pode actuar, no âmbito da segurança humana, considera ser a da utilização da **engenharia militar**, podendo esta ser empregue de forma directa e indirecta, bem como no âmbito da prevenção e de socorro ou emergência. De forma directa quando apoia no auxílio em casos de incêndios e cheias e, de forma indirecta, quando se abrem estradas e aceiros em florestas. Quando rebenta um dique ou cai uma ponte também a engenharia militar tem capacidade de intervir através do lançamento de pontes, na vertente das construções horizontais, e no escoramento de edifícios e outras estruturas, na vertente das construções verticais. Sublinha que, neste âmbito, foi criado no Regimento de Engenharia Nº1 um pelotão destinado a actuar em situações de remoção de escombros para resposta a uma previsível actividade sísmica que ocorra na região de Lisboa ou nos Açores.

Relativamente à área da **defesa Nuclear, Biológica e Química** (NBQ), referiu que, na sua vertente Química, existe capacidade de resposta a acidentes ou incidentes desta natureza, normalmente associados a derrame de materiais tóxicos. Na vertente Biológica, apresenta capacidade de resposta, já comprovada em situações reais, após a descoberta, numa herdade na região de Alcacer do Sal, de animais mortos e que face aos contornos da situação exigiu o emprego deste «único» e valioso recurso. A estas capacidades considera que deve ser somada a decorrente da existência do Laboratório de Bioterrorismo.

Outras capacidades que também considera relevantes, são as garantidas pelas Unidades de Apoio Geral e das quais destaca a **Companhia de Reabastecimento e Serviços** e a **Companhia de Transportes de Apoio Geral**. A primeira com capacidade de montar serviço de banhos, latrinas, lavandarias, linha de purificação de água, etc, tendo, por isso, possibilidade de garantir uma resposta rápida às necessidades básicas das populações afectadas. A segunda pela sua capacidade de transportar pessoas e bens e que sobejamente tem sido empregue, por exemplo, em apoio às populações na zona ribeirinha do Porto aquando da subida das águas do Rio Douro.

Acrescentou ainda o possível apoio a prestar pelas unidades e meios de **Transmissões** na garantia das comunicações entre os actores intervenientes, quer complementando os meios existentes, quer facultando meios onde não existam de todo.

Finalmente, em termos de capacidades referiu as inerentes aos **Esquadrões de Polícia do Exército** que, nestes casos, podem garantir a segurança de pontos sensíveis bem como garantir as condições necessárias para uma actuação mais eficaz das forças de segurança. Tudo isto tendo em conta as situações de saques e pilhagens que normalmente estão associadas a situações de desastre natural como aconteceu no caso do furacão Katrina e que exigiu o patrulhamento de ruas por forças militares.

Em suma, considerou serem estes os meios militares disponíveis que, face aos exemplos referidos, e sem exigirem formação adicional ou treino específico, podem ser empregues sem qualquer prejuízo para as FFAA. No caso de um Batalhão de Infantaria ou uma Companhia de Engenharia de Combate, o seu emprego nestas situações, já que as tarefas a realizar não fazem parte da sua actividade normal, deve ser orientado para a execução de tarefas que não exijam formação adicional nem obriguem a converter a normal utilização dos seus meios. Referiu ainda que todas as áreas anteriormente abordadas, apesar de desenvolvidas, podem ainda ser potenciadas mediante a participação em exercícios que envolvam respostas a situações de crise resultantes de desastres naturais, ambientais ou outros acidentes.

Quanto à **formação e treino** considera que quando se empenham meios militares, desenhados para actuarem em situações de conflito ou guerra, neste tipo de acções, desde que seja de forma supletiva, não há melhor treino que o emprego em situações reais, ainda que em tempo de paz. Pelo contrário, sublinha, a formação e treino, contemplados nas FFAA, complementados com a utilização de meios em acções de segurança humana, em tempo de paz, constituem-se como uma «mais-valia» para a formação e treino específico com vista ao desempenho das missões mais exigentes das FFAA. Acrescenta ainda que

tudo o que o Exército, e as FFAA, possam efectuar em tempo de paz tem a vantagem de poder retirar, destas experiências, valiosas lições que lhes permitam maior eficácia em situações de conflito ou guerra. É excepção o caso da formação do pessoal do Pelotão de Engenharia que, para acções de remoção de escombros, recebe formação adicional prestada pelos Sapadores Bombeiros de Lisboa.

Relativamente às **vantagens, para o Exército e FFAA**, que podem decorrer da realização destas acções, agrupa-as segundo duas perspectivas. Uma relativa à possibilidade de treino através da aplicação das capacidades em situações reais, ainda que fora de um contexto de conflito. Uma segunda, também muito cultivada pelas Forças Nacionais Destacadas (FND), que é a visibilidade perante as populações que se traduz no aumento do prestígio e polimento da imagem das FFAA.

Quanto às **principais entidades que intervêm** nestas acções e consequentes interacções com as FFAA referiu que, no caso do Exército, toda esta tipologia de acções são centradas no *Comando Operacional do Exército* (CmdOpEx) que é responsável por coordenar os meios da componente operacional e da componente fixa do SFN. O *Comando da Logística* intervirá na componente específica da saúde. As interligações com outras entidades serão sempre efectuadas através da *Autoridade Nacional de Protecção Civil* (ANPC), *Governos Cívicos* e *Presidentes das Autarquias*. Nestes casos as FFAA nunca se verão subordinadas a outra organização nacional. As FFAA fazem parte do Sistema Nacional de Protecção Civil (SNPC), como agentes da protecção civil, e respondem a pedidos de quem coordena esse sistema. As FFAA têm o seu próprio sistema de C2 que poderá, quando possível, dispensar meios para potenciar o C2 de outros. As FFAA respondem perante a sua cadeia de comando que está montada em apoio de alguém. Numa situação de desastre natural de consideráveis dimensões é natural a activação de um gabinete de crise que, esse sim, terá autoridade de coordenar meios, mas nunca subordinando as FFAA a outra entidade.

Relativamente aos **condicionalismos normativos** considerou que ainda existem alguns, nomeadamente do ponto de vista das relações de comando e subordinação. Estes decorrem principalmente por haver a tendência de «vir ao de cima» o «peso» de algumas figuras políticas e respectivos Ministérios, ao que se soma a ansiedade de protagonismo que estas situações provocam. Ainda que legalmente a situação esteja, de certa forma, esclarecida, são normais as tentativas de explorar alguma ambiguidade existente na legislação. Refere, como exemplo, a situação da ANPC, na celebração do dia da Protecção Civil, querer integrar na sua parada, pessoal e meios das FFAA. Não obstante estas

situações considera que não tem sido por estas que as relações com as demais entidades envolvidas não tenham sido as desejáveis.

No que diz respeito à **doutrina**, não visualiza a necessidade desta ser criada especificamente para estas situações. Pode, no entanto, ser necessário introduzir na «educação» dos militares a consciencialização deste «novo» conceito de segurança, mais voltada para situações comportamentais e de respeito pelos valores humanos. Refere, no entanto, que estes valores têm sido praticados e cultivados pelas FFAA na medida em que se consideram Regras de Empenhamento (ROE) nas operações e, inclusive, a preocupação sobre a existência de danos colaterais resultantes da intervenção militar.

Relativamente ao emprego das FFAA nas Ilhas do Arquipélago dos Açores ou da Madeira considera que este é elevado a um patamar mais elevado face à «exclusividade» dos meios de que as FFAA dispõem. No caso dos Açores, acrescentou que a Unidade de Apoio, do Quartel-General, integra um Pelotão de Engenharia preparado para actuar, numa primeira intervenção, em caso de situações resultantes de actividade sísmica. Perante uma situação deste tipo o Exército tem igualmente uma Companhia de Engenharia, do Regimento de Engenharia N°1, vocacionado para actuar nas ilhas.

Finalmente considerou que, mais do que ninguém, o militar deve ter consciência do «mal» que pode provocar no cumprimento da sua missão. No entanto, esta capacidade também serve o «bem», ou como se verifica nalguns casos é «dos males o menor». As FFAA podem e devem ser empregues para o «bem» porque ao fazê-lo também estamos a treinar. A situação é diferente, por não envolver conflito, mas tira-se proveito daquilo que foi equacionado para garantir as condições de vida aos militares, em situação de guerra.

Por último ilustrou, com o relato de duas experiências, o contributo que o Exército tem dado à segurança humana, para além daquele que é sobejamente divulgado e associado aos incêndios e às cheias. Uma das experiências foi, em 2001 quando romperam os diques em Coimbra, e o pedido de apoio da Protecção Civil foi no sentido de o Exército facultar uma estrutura capaz de «comandar/coordenar» toda a panóplia de meios existentes. De facto os meios não faltavam, faltava sim a capacidade de os coordenar. Outra experiência foi vivida em 1977, na Figueira da Foz, quando a Câmara Municipal solicitou apoio para parar o avanço das águas do mar e em resposta ao qual foram empregues, embora não sendo os mais adequados, meios que se constituíram numa primeira resposta e em torno da qual se foram agregando meios com maior capacidade e conseqüentemente um mecanismo de resposta mais adequado.

2. Resumo da entrevista ao Exmo. CALM Augusto Mourão Ezequiel, Sub-Director do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM)

Foi objectivo desta entrevista, para além de abordar as questões referidas no início deste apêndice, colher as experiências vividas pelo Exmo CALM Augusto Mourão Ezequiel, como Director Técnico do Instituto Hidrográfico e Chefe da equipa deste mesmo Instituto que interveio durante os acontecimentos após a queda da Ponte Hintze Ribeiro, sobre o rio Douro, a 4 de Março de 2001.

Relativamente ao facto referiu que a **presença da Marinha** enquadrou-se no âmbito das responsabilidades que esta tem na segurança marítima e que, pelo facto da área do acidente se encontrar inserida na área de jurisdição da Capitania do Porto do Douro, levou a que toda a coordenação das actividades de resgate, ainda que se tenha gerado alguma confusão e discussão inicial, fossem da responsabilidade da Marinha. Pelo Comando da Zona Marítima do Norte (CZMN), através da Capitania do Porto do Douro, foram activadas todas as Capitánias, entre Aveiro e a foz do Minho e, em colaboração com o Instituto de Socorros a Náufragos (ISN), Polícia Marítima e Serviço Nacional de Bombeiros foram desenvolvidas buscas na área costeira, quer por embarcações, quer por postos de vigilância em terra, de modo a localizarem destroços dos veículos e despojos ou corpos das vítimas do acidente. Da Marinha foram **empregues variados meios e capacidades** em apoio das operações, nomeadamente:

- **Equipa do Instituto Hidrográfico**, que liderou todas as actividades face às condições adversas que se faziam sentir no local e pela especificidade e exigência técnica de que se revestiam todas as medidas a tomar. Foram empregues variados aparelhos de detecção como sejam o *Sonar Lateral*¹ (que face às condições se veio a tornar infrutífero), um *Sistema de Multifeixe*² (em regime de aluguer uma vez que o existente no Instituto Hidrográfico não seria possível de transportar até ao local devido às suas dimensões), um *Magnetómetro*³, um *correntómetro acústico por efeito Doppler*⁴ e um *veículo submarino*

¹ Sistema destinado à obtenção de uma sonografia de fundos que permite a obtenção de uma imagem acústica através da emissão de impulsos de sonar, de curta duração, obtendo-se assim uma imagem de uma fatia muito fina do fundo. Um novo impulso dá origem à obtenção de uma nova fatia e assim sucessivamente.

² Dispositivo destinado a ser utilizado em sondagens em zonas críticas para a navegação como portos e barras, que face à evolução tecnológica se tornaram suficientemente compactos e portáteis permitindo a sua utilização em pequenas embarcações de uma forma expedita mantendo níveis de exactidão requeridos para levantamentos hidrográficos. Este tipo de sondadores efectua a medição de profundidades ao longo de faixas e as imagens acústicas obtidas por estes sistemas permitem a detecção de estruturas submersas.

³ Dispositivo destinado a detectar anomalias magnéticas. Através da medição de campos magnéticos e comparação dos vários valores obtidos, em intervalos de tempo constantes, permite detectar objectos ferromagnéticos desde que estes se destaquem dos valores circundantes.

de controlo remoto⁵ (ROV), este último na esperança que a melhoria das condições permitisse a sua operação.

- **Equipa de mergulhadores** que desde logo se viram confrontados com condições de trabalho extremamente adversas, designadamente muita chuva, vento, um rio «castanho» e uma corrente que rondaria os oito nós, inviabilizando qualquer tentativa de mergulho. No entanto, face a um cenário de angústia, foi tentado um primeiro mergulho, três dias após o flagelo, que dadas as condições obrigariam a que o mergulhador tivesse resistido apenas vinte segundos dentro de água. É de salientar que apenas os mergulhadores da Marinha realizaram mergulhos para validação dos ecos fornecidos pelos aparelhos de detecção.

- Uma **Força de Fuzileiros**, com o objectivo de apoiar a operação humanitária a desenvolver no local, que ficou na dependência do CZMN, tendo-lhe sido ainda atribuída a missão de patrulhar a área compreendida entre o local do acidente e a Barragem de Crestuma, numa extensão de 27 Km.

Para além dos **meios em terra** e na área do acidente, foram empenhados **meios navais e aéreos** de forma a cobrir, no mar, a zona de maior probabilidade de detecção de cadáveres. Neste sentido, foram empenhados os NRP «Augusto de Castilho» (em 9 de Março), «João Coutinho» (de 9 a 15 de Março), «Geba» (de 10 a 22 de Março) e «Schultz Xavier» (de 14 a 22 de Março), na condução de buscas de corpos entre as barras de Aveiro e de Caminha, até uma distância de sete milhas de costa. Durante o arco diurno, na sequência da solicitação de apoio à Força Aérea, por parte do Comando Naval (COMNAV), foram ainda empenhados diversos meios aéreos entre 7 e 19 de Março, designadamente helicópteros Puma e Allouette III e aeronaves de asa fixa Aviocar C-212 e P3P Orion efectuando buscas entre a Figueira da Foz e o Cabo Peñas (Galiza).

Relativamente à **obtenção de outros meios ou apoios**, tais como ambulâncias e as diligências a solicitar às demais entidades, que contribuíram para o desenrolar das operações, era assegurada através da ligação com elementos da Protecção Civil que

⁴ Dispositivo destinado à medição de correntes. Estes equipamentos têm ainda a faculdade de fazerem as suas leituras não apenas num ponto da coluna de água mas sim em vários, por divisão desta em células de profundidade, obtendo-se assim um perfil de correntes.

⁵ Veículo versátil, de grande manobrabilidade, onde podem ser instalados diversos sensores. O modelo empregue possui dois motores verticais (45°) e dois horizontais, com rotação reversível, uma garra para manipulação e recolha de pequenos objectos, dois holofotes para iluminação, uma bússola digital e um sensor de pressão para indicação da profundidade. Tem ainda instalado uma câmara fotográfica, uma câmara de vídeo a cores e uma câmara a preto e branco de alta definição para operação em condições de luminosidade reduzidas, bem como um sonar de alta resolução que permite a obtenção de uma imagem acústica do fundo num raio de 100 metros para detecção e identificação de alvos e para auxílio à navegação.

garantia, por assim dizer, a ligação Civil-Militar. Neste aspecto destacou a coordenação para o fecho das comportas das barragens a montante e a jusante, inclusive as espanholas.

Para além dos *meios militares* da Marinha, foram ainda envolvidos pessoal e meios da Exército, da GNR (equipas de cinotecnia) e bombeiros. Também chegaram ao local algumas equipas estrangeiras, especializadas em mergulho e pesquisa, que se disponibilizaram para cooperar nas buscas, nomeadamente de Espanha e França. Apesar de não terem constituído uma solução alternativa, uma vez que o método de operação e os equipamentos utilizados eram semelhantes aos nossos, o contacto foi muito proveitoso, tendo permitido a troca de experiências e a discussão de métodos alternativos para operação em condições além do limite. Ainda relativo à participação e contributos foi permanentemente e minuciosamente analisada a viabilidade de execução de todas as ideias para a realização das buscas e identificação dos contactos, que frequentemente eram apresentadas por empresas e particulares, nacionais e estrangeiros. Por último, é de realçar o auxílio da população local que prontamente se disponibilizou para qualquer ajuda que fosse necessária. Foi assim prestimosa a colaboração dos donos dos areeiros que cederam embarcações e gabinetes para montagem do centro de operações e guarda de material, do pessoal das embarcações que foi inexcusável no seu apoio às operações e de todas as entidades envolvidas, sem as quais não teria sido possível levar esta missão a bom porto.

No que toca à *mediatização* do acontecimento e *controlo da informação* a difundir aos «media» referiu que, apesar da visibilidade da sua pessoa e respectiva equipa, tal apenas se deveu à sua permanente presença no local durante 34 dias e aos aspectos técnicos da operação que, no seu entender, deveriam ser perfeitamente esclarecidos para que a opinião pública entendesse o esforço que se estava a realizar. No entanto, na fase inicial dos acontecimentos contou com a presença, no local, de SEXA o Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada ou outro Oficial General. Após «aliviado» o dispositivo inicial efectuou-se uma coordenação estreita e diária com o Gabinete do Almirante CEMA com o objectivo de colaborar na transmissão correcta do que se estava a passar em Castelo de Paiva, esclarecendo, sempre que necessário, o desenrolar das operações em termos técnicos e militares. Em relação à forma como a informação foi divulgada, referiu que é da sua opinião que, só com uma disponibilidade total na divulgação da informação para os Órgãos da Comunicação Social (OCS), foi possível mostrar a dificuldade encontrada para se atingir os objectivos e as acções desenvolvidas pelas equipas, tendo desta forma prestigiado a Marinha e consequentemente as FFAA. Uma divulgação mais reduzida teria

permitido mais especulações, levando os OCS a divulgarem informações menos correctas sobre o trabalho desenvolvido pelas equipas.

Relativamente ao **relacionamento com os OCS**, referiu que a postura adoptada traduziu-se numa forma positiva, transparente e credível de transmissão dos factos. A componente operacional, muitas vezes, comunicava directamente com estes, no local. Esta postura era caracterizada, desde o início dos trabalhos, pelo acesso dos familiares dos sinistrados e dos «media» às embarcações em operação, para que pudessem observar as operações em curso, bem como os equipamentos utilizados. Todas as informações disponíveis foram fornecidas em antecipação aos familiares. Acrescentou ainda que, quando surgia alguma ponta de especulação eram os próprios familiares das vítimas que diziam “...*não. Eles estão a fazer tudo o que podem. É impossível fazer mais...*”. Considerou ainda fundamental ter conhecimento acerca das técnicas de relacionamento com os OCS pois, apesar da presença de um Oficial de Informação Pública (PIO) ou acessores de imprensa, como algumas vezes aconteceu, houve sempre a necessidade de frequentemente se dirigir aos OCS para descrição ou esclarecimento de questões técnicas relacionadas com as acções desenvolvidas.

Quanto ao **Comando e Controlo (C2)** frisa que, face a uma situação sem precedentes, à impossibilidade de prever o futuro e à ausência de planos, se tornou bastante difícil a interpretação dos factos e a avaliação duma situação nunca antes vivida nem semelhante a uma outra. Na prática acabou por recair na sua pessoa a responsabilidade de coordenar a acções de todos os meios militares em presença, não apenas pela inerência de funções mas também pela contínua presença no local até ao fim das operações. Admitiu contudo que, perante tal «confusão», davam-se os naturais contactos directos, que «beliscavam» a linha tradicional de C2, mas que em parte eram o resultado da falta de precedentes de actuação nestas situações. Referindo-se a outras experiência vividas recorda o caso «Prestige» em que, apesar do impacto provocado na opinião pública ter sido menor em virtude de não terem existido vítimas mortais, a estrutura de C2 montada, liderada pelo Ministro da Defesa Nacional, garantiu uma eficaz coordenação e sincronização das actividades, muito em parte, devido à equipa inter-ministerial constituída, e que veio a resultar num controlo da informação bastante eficiente.

No que respeita à **atribuição da missão** a uma força militar, seja em tempo de paz, crise ou guerra, considera que esta tem que ser de fácil interpretação, devendo-se passar de imediato à sua análise. De um modo geral, tinha a missão de detectar, localizar (com aparelhagem) e validar (com mergulhadores) a existência de veículos ou cadáveres, após o

que as acções de resgate passavam para a responsabilidade da Autoridade Marítima. Como se veio a tornar óbvio, localmente, sendo a principal tarefa a de localização dos corpos e das viaturas, as restantes actividades estavam relegadas para segundo plano. A experiência vivida aflorou a necessidade da definição e divulgação da missão a cumprir pelas FFAA nestas situações, pois o que inevitavelmente acontece é a procura e luta pelo protagonismo que é encetada pelas variadíssimas entidades e individualidades presentes. Quando assim acontece estas situações de disputa só podem ser prejudiciais ao bom desenrolar das acções a tomar.

Relativamente a *pedidos de ajuda externa* referiu que, face à pressão política que se sentia, houve necessidade de efectuar um pedido de ajuda aos países amigos. Na elaboração do pedido, que fora efectuado de forma «não aberta» para que não se desse uma afluência excessiva de entidades, foram expressas as condições que existiam no local e que se veio a tornar no principal aspecto selectivo.

No que respeita à *formação e doutrina*, referiu que, neste caso concreto, o emprego dos meios traduziu-se na aplicação dos meios existentes os quais vieram a revelar-se como os mais adequados, não tendo exigido qualquer tipo de formação ou ensinamentos que não tivessem sido já ministrados a quem participou nas operações. O meio existia e foi empregue. O mesmo sucedeu com a utilização da força de Fuzileiros. Foram aproveitadas as suas capacidades de manobra em meio aquático assim como de observação e vigilância. Acrescentou ainda que o treino para situações desta natureza, como seja o auxílio em caso de acidente grave, não deve ter em vista exclusivamente a resolução de problemas de natureza civil, na medida em que podem ser resolvidos por outras entidades (embora o caso vivido tenha sido uma excepção devido à exigência das técnicas utilizadas). Noutras situações como seja o emprego de forças militares em acções de prevenção, combate ou rescaldo de incêndios, apesar de se tratar duma missão a ser cumprida de forma supletiva, considera que deve ser considerado o risco inerente a tais situações pois «Um fogo é sempre um fogo», frisou. Havendo risco há que o avaliar e estar preparado para o desafiar.

Por fim considera que, infelizmente, as lições que nos foram ministradas no passado ainda não estão devidamente assimiladas, pois continua-se a assistir à perda de vidas em incidentes provocados pela acção da natureza. Os mesmos erros são ainda cometidos, nomeadamente os que dizem respeito às acções de prevenção.

3. Resumo da entrevista ao Exmo. Major General José Joaquim Ramos Tareco, 2º Comandante do Comando Operacional da Força Aérea (COFA)

Relativamente às questões abordadas, o Exmo MGEN José Joaquim Ramos Tareco, considera, desde logo, o dispositivo que a Força Aérea mantém em permanência destinados à defesa aérea e à busca e salvamento (SAR), e que é garantido 24 horas por dia, sete dias por semana. Este dispositivo e os respectivos meios podem garantir, em primeira instância, as necessidades decorrentes de um desastre natural no TN.

No que diz respeito à defesa aérea, e para além das entidades de C2, são mantidos dois aviões F16, na Base de Aérea de Monte Real (BA5), em alerta permanente e com reduzido tempo de resposta. Relativamente aos meios afectos à defesa aérea, e em tempo de paz, estes são passíveis de ser empregues em missões de auxílio, nomeadamente o auxílio prestado a aeronaves em voo que se encontrem em situações de risco ou emergência. Referiu, a título de exemplo, a situação em que um Boeing 767 em aproximação à pista não consegue, pelos seus meios, confirmar a descida de um trem de aterragem e a quem um F16 pode prestar auxílio, por exemplo, através da confirmação visual do estado do dispositivo.

Em termos de SAR, a Força Aérea dispõe dos *meios de resposta* em toda a área de responsabilidade nacional que coincide com a *Região de Informação de Voo* (FIR) de Lisboa e Santa Maria. Os meios disponíveis para fazer face às solicitações estão distribuídos pelo continente (1 EH101 e 1 P3P Orion no Montijo, 1 Aviocar C-212 em Sintra) e pelas ilhas (1 EH101 e 1 Aviocar C-212 em Porto Santo e 1 EH101 e 1 Aviocar C-212 na Base Aérea 4, nas Lages), encontram-se num estado de alerta permanente e cujo tempo de resposta varia entre meia hora (durante o período diurno) até 45 minutos (no período nocturno). Os meios anteriormente referidos repartem-se pelas missões de busca (principalmente aviões) e busca e salvamento (helicópteros).

Referiu também que para além dos meios SAR, existem outros, igualmente em regime de permanência, que se destinam a cobrir as necessidades de transporte de bens ou pessoas, nomeadamente os destinados à evacuação sanitária. Neste último caso referiu que as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores dependem exclusivamente da Força Aérea, e que no caso dos Açores a situação torna-se mais relevante face à dispersão das ilhas do arquipélago. Entre ilhas a evacuação sanitária é efectuada com recurso a aviões ou helicópteros, estando no entanto sujeita às condições das pistas de cada ilha e que face às quais apenas é possível, por vezes, o emprego dos meios heli.

Quanto à situação no continente referiu que, até há pouco tempo, a Força Aérea garantia quase em exclusividade o transporte/evacuação sanitária desde os diversos pontos do país para os principais hospitais, nomeadamente os de Lisboa, Porto, Coimbra e Faro. Com o desenvolvimento dessa capacidade, por parte do INEM, estas missões ocorrem esporadicamente ou quando as capacidades deste se esgotam. Acrescentou ainda que a actual situação ainda passou por um período de transição no qual o território continental se encontrava dividido, para efeitos de evacuação sanitária, cabendo a região a norte do rio Tejo ao INEM, e a região sul à Força Aérea.

Ainda no que diz respeito ao transporte realçou o relativo ao transporte de órgãos, ainda que esta tarefa seja encarada como transporte normal na medida em que raramente ocorre inopinadamente. É uma missão planeada e que faz parte de um processo conduzido pelos hospitais e que envolve uma série de procedimentos como sejam os de preparação do doente, do dador e dos órgãos a transportar. Os meios utilizados para este efeito podem ser o Aviocar, o helicóptero ou o Falcon, o qual se conjuga com a necessidade de, por vezes, ter de transportar as equipas médicas cirúrgicas que procedem à extracção ou aplicação do órgão. Referiu também que estas missões ocorrem entre os hospitais das ilhas e do continente bem como entre os hospitais nacionais e espanhóis.

Relativamente ao **C2** refere que a Força Aérea tem um sistema de C2 aéreo destinado ao controlo dos seus meios e de todo o espaço aéreo sob sua responsabilidade e que neste campo tem sido eficaz. No que diz respeito a um *C2 Conjunto* este trará, de novo, a visão de conjunto em termos do emprego dos meios e que relativamente à Força Aérea esta continuará a cumprir com as suas obrigações na medida em que colocará as suas capacidades à disposição do comandante da força e em proveito das outras componentes, sejam elas do Exército, da Marinha ou, conforme a temática da segurança humana em tempo de paz, da protecção civil, dos bombeiros, da GNR, etc. Num ambiente conjunto, considera que o comando da força contempla a existência de especialistas de cada um dos Ramos das FFAA, ou componentes, e que o emprego das capacidades existentes será considerado conforme as necessidades e a prioridade estabelecida pelo comandante.

Relativamente à **formação e treino** considera este aspecto intimamente relacionado com redução da quantidade de elementos ou entidades necessários à coordenação das acções a desenvolver. Face à dimensão nacional e aos custos que os meios em causa envolvem, o facto dos meios se encontrarem dispersos por várias entidades acarreta alguns problemas relativos à manutenção das qualificações do pessoal que os opera. Na realidade,

apesar dos meios se encontrarem em alerta, tal não é suficiente havendo, por isso, a necessidade de voar. Uma maior concentração de meios permite uma maior flexibilidade de emprego dos mesmos, menor esforço de coordenação e menor dispêndio na formação e treino, na medida em que o emprego dos meios em situações reais, ainda que em tempo de paz, são a melhor forma de treinar e manter as necessárias qualificações. No que diz respeito à formação destaca a necessária para operar alguns equipamentos ou aplicações informáticas destinadas ao controlo das pescas, por exemplo. Considera ainda a eventual necessidade dos pilotos da Força Aérea terem que operar meios de outras entidades, como seja os da protecção Civil no combate a incêndios.

No que concerne à **rentabilização dos meios existentes** considera importante a definição de responsabilidades entre as diversas entidades que se poderão ver envolvidas na resolução do mesmo problema. A título de exemplo recorda a aquisição, em 1995, de um kit⁶ destinado a ser instalado no Hércules C-130 com a finalidade de ser empregue no combate a incêndios e que, ao longo do tempo, foi deixando de ser solicitado à Força Aérea a sua utilização em apoio da Protecção Civil. Por falta de uso os meios foram-se deteriorando, não obstante a sua eficácia, já que, em 2003, o apoio prestado por Marrocos contemplava meios iguais.

Por fim, relativamente às **vantagens** que as FFAA podem considerar face ao emprego dos seus meios em acções de segurança humana, destaca as relativas ao reforço e consolidação da sua imagem perante a opinião pública e ainda a possibilidade de, a par de uma necessidade real, manter a qualificação do pessoal que opera os diversos meios.

⁶ Kit amovível que permite o lançamento de uma calda retardadora para além da frente de incêndio.

4. Resumo da entrevista ao Sr. CMG Mina Henriques, Chefe do Estado-Maior do Centro de Operações Conjunto (COC)/EMGFA

Relativamente às questões abordadas, o Sr. CMG Mina Henriques, começou por referir que o Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) é o ponto de entrada nas FFAA de tudo o que está relacionado com o apoio à Protecção Civil, embora exista, ao nível dos ramos, acordos ou protocolos «bilaterais» entre estes e outras entidades como é o exemplo do protocolo celebrado entre o Exército e a Direcção Geral dos Recursos Florestais (DGRF). Referiu também que o EMGFA não intervém no normal decorrer das actividades deste protocolo tendo, contudo, conhecimento de todas as acções desenvolvidas. Relativamente à Protecção Civil, a alteração do estado de alerta, por exemplo, é recebido no EMGFA e difundido aos Ramos. Depois do alerta, as medidas a tomar são desenvolvidas no seio de cada um dos Ramos de acordo com as solicitações ou conforme os planos elaborados (Plano Aluvião, Plano Lira, Plano Tejo). Relativamente ao apoio à Protecção Civil referiu ainda a colaboração no desenvolvimento de um plano de resposta a um abalo sísmico na região de Lisboa mas que, por enquanto, não se têm efectuado significativos avanços relativamente a um projecto de plano elaborado pela ANPC o qual apresenta diversas lacunas ao nível dos pressupostos.

Relativamente às questões **SAR**, quer para a Marinha quer para a Força Aérea, estas constam de legislação própria e específica e que, na realidade, quase nada têm a haver com a estrutura militar das FFAA, a não ser pelo facto de fazer uso dos seus meios orgânicos. De facto, estas acções dizem respeito a uma responsabilidade do Estado mas que são cometidas à Marinha e Força Aérea.

Presentemente, na discussão acerca da revisão da estrutura superior das FFAA, estas questões têm sido abordadas considerando, contudo, que o EMGFA, enquanto entidade puramente militar, encontra-se numa posição um pouco «colateral» relativamente a tudo isto. No entanto existem pontos em que terá uma palavra a dizer porque, por exemplo, se a Marinha empregar meios da componente operacional do sistema de forças, e sendo o General Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) responsável por esta, terá que existir alguma responsabilidade nesta questão. Por enquanto a responsabilidade da busca e salvamento marítimo está cometida à Marinha e à Força Aérea, na sua vertente aérea.

Face às experiências vividas e no que diz respeito à actuação das FFAA em situações de desastre natural refere que as capacidades que a Marinha e Força Aérea têm para o cumprimento das missões SAR são uma considerável mais-valia na salvaguarda da

vida humana, nomeadamente nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. São exemplo os contributos prestados após o terramoto de 1980 no Açores e as cheias e enxurradas na freguesia de Ribeira Quente, em 1997. Este último, considerou-o com um acontecimento paradigmático no que toca ao contributo prestado pelas FFAA. O Exército no apoio terrestre às populações sinistradas, a Força Aérea na evacuação médica e a Marinha, com os seus meios navais e da Autoridade Marítima na pesquisa de sobreviventes que tivessem sido arrastados para o mar, na recolha de cadáveres, etc. Houve na realidade uma série de situações e condições que convergiram para uma actuação, quase exaustiva, dos meios das FFAA que se encontravam nas imediações. Relembrou ainda que no terramoto de 1980 foram também deslocados, para o local, meios do continente.

Como resultado destas amargas experiências, têm-se desenvolvido capacidades que, no caso do Exército, se traduzem na preparação de parte do seu pessoal afecto e que é treinado para o auxílio nestas situações, como é o caso do pessoal de engenharia. Dentro das possibilidades refere que “...*estão organizados e preparados para...*”. Igualmente na Marinha, todos os navios que são destacados para a Zona Marítima dos Açores (ZMA) dispõem de um «kit» que consiste num contentor com valências pré-instaladas e pronto a ser empregue em caso de necessidades desta natureza. Para além desta capacidade de resposta imediata tem a possibilidade de, em dois dias, projectar meios do continente. Neste último aspecto, e de acordo com as condições de aterragem, a Força Aérea revela-se igualmente como um vector de resposta imediata a situações de catástrofe.

Relativamente às **responsabilidades**, e conseqüente maximização dos meios existentes, considera que ainda falta desenvolver algumas acções de preparação para estas eventualidades. O papel das FFAA no apoio a situações de catástrofe em apoio da Protecção Civil requer, da ANPC, a elaboração de um ou mais planos detalhados que, mediante um processo de cenarização, distribua eficazmente os meios e capacidades existentes, de forma devidamente integrada com as demais entidades intervenientes. Nos casos dos incêndios e das cheias considera que estas situações estão razoavelmente esclarecidas, infelizmente resultante das experiências vividas. Neste caso o modelo está institucionalizado e serve. No entanto o problema mais grave considera que são as emergências, pois nestes casos os acontecimentos não se enquadram naquilo que temos previsto. Por exemplo, quando a questão dos sismos foi discutida no âmbito do apoio à protecção Civil, e onde foi solicitado às FFAA que fossem as Unidades na região de Lisboa que assegurassem o primeiro apoio, há que ter em consideração que estas serão inevitavelmente afectadas nas suas capacidades. Na sua opinião, terá que haver primeiro o

tratamento da questão em termos nacionais e depois particularizar através de uma abordagem por zonas de risco e considerando os apoios disponíveis como sendo os que se encontram em redor, e suficientemente afastados, da zona afectada.

No que se refere ao **C2** e à estrutura de resposta das FFAA perante a solicitação de apoio da Protecção Civil, considera que o modelo funciona em situação de rotina porque as situações de emergência envolvem uma capacidade de resposta de um ou dois dias e com base, normalmente, no emprego dos meios locais. Contudo, numa situação de catástrofe de considerável dimensão, e caso as FFAA não esteja excessivamente empenhada em função das suas missões primárias, o que acontece é que o exercício do C2 traduz-se nalguns problemas. Se considerarmos que ao nível de cada Ramo, este exercício funciona de forma razoável e satisfatória, no que toca ao «Conjunto» a situação agudiza-se logo por aquilo que é visível pelas capacidades das comunicações e respectiva interoperabilidade, como diversas vezes se verifica no decorrer de exercícios conjuntos. Numa situação de catástrofe, e se não quisermos exercer o C2 por telemóvel (nesta situação estas infra-estruturas, ou não se encontram em funcionamento, ou estão sobrecarregadas), há que exercer um esforço na determinação e aquisição dos meios adequados. Esta tem sido uma permanente preocupação do EMGFA. No caso da Protecção Civil considera que houve uma tremenda evolução, muito em parte resultado dos incêndios que aconteceram nos últimos anos. O Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS) constituiu, a par da aquisição de meios de comunicação, um grande passo para garantir que todos os agentes de protecção civil actuem articuladamente no plano operacional. Dispondo agora de uma estrutura com melhores capacidades para comandar e coordenar de forma eficaz os agentes na acção (nomeadamente as Corporações de Bombeiros), com boas comunicações e bons meios, considera que a Protecção Civil avança decisivamente para uma «estrutura civil conjunta».

Para garantir uma eficaz integração das FFAA no SNPC, no seu papel de agente, considera que a criação do Comando Operacional Conjunto vem de encontro a esta lacuna estando, no entanto, ainda dependente daquilo que se venha a estabelecer como nível de ambição para este Comando. Neste momento existem várias opiniões e que variam em função do nível hierárquico em que é abordada a questão. O processo encontra-se em fase de discussão, não havendo presentemente unanimidade relativamente àquilo que deverá ser, ou não ser, o Comando Operacional Conjunto.

Quanto à **formação e treino** considera que, no fundo, a evolução decorre da prática. Sem dúvida que as regiões mais afectadas pelos incêndios, bem como as entidades que

nelas entrevistaram, evoluíram mais rapidamente que outros que não foram colocados perante tal desafio. Nesta perspectiva a formação, embora fruto de amargas experiências, tende a ser mais eficaz, não invalidando que face ao risco tenha que ser garantida a formação necessária ao desempenho da tarefa.

Considera igualmente que a história garante-nos as melhores condições para que possamos aprender. É nesta perspectiva que lembra o terramoto de 1755 e refere este acontecimento como paradigmático em diversos aspectos. Pelo terramoto em si, pelo maremoto que desencadeou e pelas consequências que, um e outro fenómeno, causaram e para os quais devemos estar preparados. Por exemplo, a polémica situação em torno do famoso «Tsunami algarvio», foi a prova inequívoca da inexperiência das estruturas nacionais para fazer face a uma situação desta envergadura. A prova esteve no facto de que meia hora após a suposta confirmação do fenómeno, ainda se encontravam pessoas junto das praias. Ora, há que ter a noção que a onda sísmica do terramoto de 1755 demorou 12 minutos a chegar a Lisboa e que o Algarve foi «dizimado» pelo avanço das águas do mar.

Ainda quanto à **formação** alerta para a necessidade de certificação para actuação em determinadas situações e com determinados meios. Recorda, por exemplo, quando prestava serviço no Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo (MRCC) de Lisboa, e que acompanhou a situação em que um helicóptero, ao serviço dos bombeiros, tentou resgatar um indivíduo preso numa escarpa. O resultado desta tentativa foi a queda do homem que, suspenso num cabo, tentou enganchar o sinistrado. Este foi o resultado do facto de que nem o meio nem o pessoal se encontrava certificado para esta tarefa.

Confrontado com os casos que levaram à activação da NATO Reaction Force (NRF), para as situações de apoio humanitário em situações de catástrofe natural (Estados Unidos da América e Paquistão), considera que em termos nacionais poderemos evoluir para uma capacidade que permita uma resposta mais eficaz nestas situações, referindo-se concretamente à Força de Reacção Imediata⁷ (FRI). Apesar desta força estar vocacionada, exclusivamente, para Operações de Evacuação de Não Combatentes (NEO) considera que as suas capacidades podem ser aproveitadas ou redireccionadas em caso de necessidade. Para além de tudo, tem definido um núcleo inicial de forças e um estado-maior constituído por um núcleo permanente, embora não activado.

⁷ A FRI está vocacionada para intervenções de curta duração com a finalidade de assegurar a evacuação de cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise, em ambiente permissivo. A FRI poderá, também ser utilizada para treinar os procedimentos conjuntos e para incrementar a interoperabilidade entre as forças e unidades dos três Ramos das FFAA.

Se por um lado, o facto de se dispor de uma força para empregar em TN, exclusivamente para acorrer a situações de catástrofe, seria impraticável, por outro, não seria descabido contemplar, como possível, o emprego de meios que estão em prontidão, como é o caso da FRI. Numa situação de catástrofe considera que tem pleno cabimento sendo, numa perspectiva de emergência, absolutamente normal fazermos uso dos meios de que dispomos, mesmo que a sua missão primária, e que está definida, seja NEO. É razoável e racional fazê-lo, sublinha. Faz sentido recorrer aos meios disponíveis e, dentro destes, aos que estejam em maior grau de prontidão.

Numa situação de desastre e inerente ambiente de confusão e «desnorтеio» das populações e autoridades locais, considera que são as FFAA que conseguem, com as suas forças, constituir-se numa mais-valia, muito em parte, devido à sólida cadeia de comando, ao espírito de disciplina e ao discernimento na actuação dos seus militares, em situações de crise. Nos dias que correm, e a prova está nos Teatros de Operações (TO) onde Portugal tem forças destacadas, a fronteira entre aquilo que é de militar, de polícia e de civil, tende a estar mais difusa. Na teoria está devidamente definido mas a realidade é ditada de outra forma. Numa situação de catástrofe importa assim determinar as tarefas de cada componente, seja ela militar, de polícia ou civil, e que todos percebam como é que cada um actua e quais as suas responsabilidades.

Em termos de treinos e exercícios sublinhou a importância dada ao *Crises Management Exercise* CMX08, realizado pela NATO e que no âmbito da resposta a crises é o mais significativo. Portugal, embora participe este ano através do SNGC, tem vindo a olhar para esta realidade de forma um pouco aligeirada. Por outro lado, há países que denotam alguma preocupação nesta área na medida em que têm obrigatoriamente de considerar a possibilidade de se confrontar com as vicissitudes da natureza.

No que se refere à **doutrina** que deve pautar a actuação das FFAA nas acções de segurança humana, e considerando a delimitação do tema, considera que esta está razoavelmente descrita naquilo que é contemplado pelas *Military Operations Others Than War* (MOOTW), da doutrina americana, e pelas *Crisis Response Operations* (CRO), da doutrina NATO.

Todos os relacionamentos que as FFAA têm no âmbito do apoio à Protecção Civil, ainda que passíveis de sofrer melhoramentos, são uma boa experiência e um bom ponto de partida para se estabelecerem as ligações que, num estado mais exigente de actuação, permitam evoluir para a resposta a situações de catástrofe mais alargadas. Este tem sido um tema que não tem merecido grande atenção e sobre o qual o País tem que se debruçar

seriamente, caso contrário corre o risco de não ser capaz de responder a uma situação desta natureza. As FFAA se estiverem alertadas, sintonizadas e inseridas num sistema de resposta nacional, têm capacidades inigualáveis para contribuir para a solução do problema. Em termos específicos considera que esta situação está garantida, falta apenas assegurar uma integração adequada no SNPC. É evidente que em caso de catástrofe a primeira coisa que normalmente se fará é abrir o quartel mais próximo, que esteja em condições, e alojar pessoas, prestar auxílio médico, confeccionar alimentação, etc. É natural que assim aconteça, faltando apenas inserir esta acção numa «campanha» organizada e multi-sectorial. Há que integrar todos os meios, que em termos específicos funcionam razoavelmente bem, num esquema de actuação mais abrangente, resultado inequívoco de um planeamento exaustivo a nível nacional.

Da sua experiência, e tomando como referência a situação vivida aquando do naufrágio da embarcação «Sr^a do Sameiro», ao largo da Nazaré, considera que um acidente á o resultado da convergência de várias falhas e circunstâncias que proporcionam situações desastrosas e, normalmente, estas falhas tem origens variadas. Na realidade não nos podemos dar ao luxo de ter meios de socorro de milha em milha e há que ter em conta que qualquer acção que seja tomada leva o seu tempo a concretizar-se. Se um acidente ocorrer junto ao cabo Espichel pode-se responder com os meios de Sesimbra e rapidamente se presta o auxílio. Mas se ocorrer na Nazaré, a ajuda mais próxima encontra-se a 20 ou 30 milhas. Neste caso a actuação do meio de socorro, apesar de activado de imediato, implicava a demora de 45 minutos na sua preparação (helicóptero em estado de alerta permanente na base do Montijo). O atraso do meio, duramente criticado na altura, não foi atraso mas sim o tempo necessário para que este actuasse em condições de segurança, havendo ainda que somar o tempo da duração do trajecto, as dificuldades encontradas no local e o facto das vítimas já terem sido arrastadas pela fúria das águas. É certo que outras opções podem ser equacionadas, tais como a aquisição de meios mais ligeiros e com tempos de preparação mais reduzidos. Mas esta é uma opção que não responde a outras solicitações como, por exemplo, a necessidade de prestar auxílio a 200 milhas da costa. O acidente que aconteceu a 50 metros da praia pode acontecer a 200 milhas da costa e é para esta amplitude que os meios deverão estar dimensionados, em parte devido às limitações orçamentais que outra opção implicaria.

Colocando de parte as experiências menos boas ou com resultados menos pouco positivos o certo é que considera que a prestação de auxílio pelas FFAA tem contribuído de forma positiva, e decisiva, para a salvaguarda da vida humana, ou não fossem estas a

única estrutura em Portugal capaz de garantir as actividades de SAR em permanência, 24 horas/dia, nas 170.000 milhas quadradas que temos como área de responsabilidade. Existem defeitos a 50 metros da praia? Se calhar existem. Mas isso resulta da imensidão da área de responsabilidade e do facto de termos que ter meios adaptados às mais diversas situações.

Perante esta realidade ainda temos que ter em consideração todas as irregularidades e irresponsabilidades manifestadas pelos sinistrados, tais como: navegar e pescar a três milhas da costa quando deveriam estar a seis milhas; não fazerem uso de coletes de salvação; das tripulações se encontrarem a dormir quando deveriam estar no convés. Em suma, os mestres das embarcações têm, normalmente, 90% das responsabilidades dos acidentes ocorridos.

Apesar destas situações estarem devidamente identificadas, registadas e provadas, a verdade é que nem sempre se verifica a prestação de esclarecimentos que, por um lado reconheçam o esforço dos meios SAR, e por outro, permitam colher ensinamentos a fim de evitar situações semelhantes. Normalmente o que se verifica é a especulação e mediatização em torno da pretensa falha do dispositivo SAR.

Serve de alento o facto de, apesar de pouca gente saber desta realidade, terem-se salvo cerca de 600 vidas humanas, por ano, como recorda do tempo em que serviu no COMNAV.

5. Resumo da entrevista ao Sr. CTEN M Paulo Alexandre Ramos Vicente, Chefe da Secção de Operações de Superfície do COMNAV e Adjunto do Director do MRCC de Lisboa.

Relativamente às questões abordadas, o Sr. CTEN Paulo Alexandre Ramos Vicente, começou por se referir ao actual paradigma do conceito de operações da Marinha, que se caracteriza pelo seu duplo emprego operacional e consequente flexibilidade de emprego dos meios disponíveis. Abordou igualmente os dois principais núcleos de actividade que a Marinha desenvolve. Um núcleo primário relativo à defesa militar e apoio à política externa e um núcleo secundário relativo à segurança e autoridade do Estado. No que estes núcleos contribuem para a segurança humana, conforme delimitado neste trabalho, considera ser o núcleo secundário, aquele cujas acções desenvolvidas mais se aproximam do tema.

Da *colaboração e interacção com outras entidades* destaca, entre outras⁸, a desenvolvida com a ANPC (no âmbito do *Plano Tejo*⁹ e na prevenção de incêndios). No entanto, refere que para além do que ainda se pode fazer, já existem variadas acções de cooperação entre a Marinha e as mais diversas entidades. No caso da Marinha esta cooperação, nomeadamente a relacionada com a partilha de informação, assume elevada importância na medida em que actua numa área caracterizada por um elevado fluxo de tráfego marítimo, associado a uma considerável actividade piscatória e de náutica de recreio. Considera por isso essencial a garantia da superioridade de informação, através da percepção comum e permanente do ambiente marítimo, de forma a aumentar a proficiência no planeamento e condução das operações. No entanto, o desenvolvimento desta capacidade estende-se para além da componente militar, sendo a troca de informação e cooperação entre os órgãos e entidades do Estado, cujo quadro de atribuições se desenvolve nos espaços sob soberania e jurisdição nacional, essencial para o processo de correlação e análise de todos os elementos de informação que possam concorrer para a percepção permanente do ambiente marítimo naqueles espaços. Apesar de tudo, em algumas situações, verifica-se ainda a actuação isolada nos espaços marítimos, identificando-se claramente a necessidade de promoção de uma actuação articulada, que

⁸ Apesar de se encontrar fora do âmbito deste trabalho referem-se de seguida outras entidades com que a Marinha tem regularmente que colaborar e que, de alguma forma, espelha a complexidade da estrutura em que actua. São elas a polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Direcção Geral de Pescas e Aquicultura e a Brigada Fiscal da Guarda Nacional Republicana.

⁹ Plano destinado a regular o apoio da Marinha em casos de eventuais situações de cheias, nomeadamente nas zonas ribeirinhas do rio Tejo.

conduza à sinergia de esforços, optimizando a utilização dos meios e ganhos de eficácia. Por este motivo, têm resultado passos importantes para a coordenação com os demais intervenientes, de que são exemplo: o protocolo-quadro que define as bases gerais de coordenação entre a ANPC, a Marinha e a Força Aérea, e cuja finalidade é rentabilizar e agilizar o emprego operacional dos meios dos órgãos e serviços das estruturas auxiliares em reforço pontual dos dispositivos permanentes da Marinha e da Força Aérea para a busca e salvamento; e o Decreto Regulamentar 86/2007 que visa regular a articulação entre autoridades de polícia e demais entidades nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional.

No âmbito das **actividades de segurança e autoridade do Estado** distingue a busca e salvamento marítimo que corresponde à localização e resgate de náufragos e desaparecidos e a entregá-los em local de salvaguarda. Pelo espaço interterritorial, do descontínuo território de Portugal, passam as mais importantes rotas marítimas comerciais, estimando-se em mais de 300 navios/dia. As acções de busca e salvamento decorrem enquadradas, entre outras, pela convenção internacional de busca e salvamento marítimo, vulgarmente designada por convenção SAR de 1979, e que é direccionada para a organização da busca e salvamento marítimo e impõe aos Estados-parte, que estabeleçam de modo próprio, a obrigação de implementarem serviços dedicados a este fim. Esta convenção cria um plano SAR internacional para a coordenação das operações de busca e salvamento e estabelece o protocolo de cooperação entre estados vizinhos, bem como as medidas preparatórias para a criação dos MRCC. As actividades SAR desenvolvem-se enquadradas pelo Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo¹⁰ (SNBSM), dirigido por Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, que é a Autoridade Nacional responsável pelo cumprimento da Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, de 1979.

No âmbito do **C2**, refere que o controlo e a coordenação das unidades navais em missão, bem como todo o processo de recolha, correlação e disseminação da informação, tem sido executado no Centro de Operações Navais do Comando Naval. Em resposta à complexidade do actual ambiente marítimo e a consequente necessidade de integrar e analisar grande quantidade de informação, bem como o acesso a outros sistemas de

¹⁰ Criado pelo Decreto-lei 15/94 de 22 de Janeiro, cerca de 10 anos depois da ratificação da convenção SAR, e que pretende adoptar as medidas legislativas adequadas para o estabelecimento da estrutura, organização e atribuições do serviço de busca e salvamento marítimo com o fim de assegurar a prossecução dos objectivos delineados pela convenção SAR. Insere-se numa lógica de assunção das responsabilidades, de âmbito nacional e internacional, que ao Estado português compete quanto à salvaguarda da vida humana no mar

informação, mormente os não militares, obrigaram à recente criação do Centro de Operações da Marinha (COMAR), o qual funciona na dependência do Vice-Almirante Comandante Naval. Em termos organizacionais o COMAR integra o Centro de Operações Navais do Comando Naval, com o qual partilha os dados relevantes, e encontra-se co-localizado com o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo (MRCC) de Lisboa. Ao integrar, no COMAR, o pessoal afecto ao Comando Naval (COMNAV) e à Autoridade Marítima, garante-se assim uma sinergia operacional consubstanciada na integração da informação, na racionalização e optimização de recursos humanos e materiais e rentabilização das valências. Para além do pessoal do COMNAV e da Autoridade Marítima, podem ser agregados, de forma flexível e dinâmica, representantes de outras entidades do Estado, em função da situação e do resultado operacional pretendido. Na sua estrutura funcional existe também uma célula de planeamento envolvendo o COMNAV e a Direcção-Geral de Autoridade Marítima (DGAM). Para o processo de análise da informação, o COMAR é apoiado de forma contínua pelo Centro de Informações Operacionais da Marinha (CIOM), contribuindo também esta unidade para a correlação e análise da informação disponível. Cabe ainda ao COMAR fornecer os elementos de informação necessários à sala de situação do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada/Autoridade Marítima Nacional. Para este propósito, é estabelecida uma ligação, em caso de incidentes de grande escala ou em situações de crise ou conflito, a fim de permitir a tomada de decisão superior ou a própria preparação dos contactos com a comunicação social. A informação disponível no COMAR deriva de diversos sistemas, classificados e não classificados, nacionais e internacionais, assim como da informação recebida através do dispositivo de meios do COMNAV, da Marinha e da Força Aérea. Em suma, o COMAR, assegurando a correlação e análise da informação disponibilizada pelas entidades envolvidas no ambiente marítimo, garantirá os elementos de informação necessários à tomada de decisão, optimizando o emprego dos meios e contribuindo para a articulação e complementaridade dos recursos nacionais.

Ainda em termos de C2 sublinhou que o Serviço de Busca e Salvamento Marítimo funciona no âmbito da Marinha e tem como órgãos os MRCC de Lisboa e Ponta Delgada, o sub-centro de busca e salvamento marítimo (MRSC) do Funchal, as unidades de vigilância costeira e as unidades de busca e salvamento. Paralelamente, o Capitão do Porto, na sua área de responsabilidade, tem competências e responsabilidades no que concerne ao SAR devendo-se assumir, imediatamente, coordenador no local da missão SAR, devendo

informar o MRCC(SC) o mais rápido possível e garantir a coordenação até que este esteja pronto.

A informação pode chegar ao MRCC através de diversas fontes, sendo elas por pedido de socorro do próprio navio ou através de outras pessoas ou entidades que recebam primeiro o pedido de socorro.

A solicitação da activação de meios aéreos deve ser feita, preferencialmente pelo MRCC ao Centro de Coordenação de busca e salvamento (RCC). O RCC activa os seus meios ou solicita ao Centro Nacional de Operações de Socorro (CNOS) os helicópteros da ANPC.

Compete aos MRCC garantir com eficácia a escolha e organização dos recursos a utilizar nas acções de busca e salvamento marítimo, incluindo, entre outras, iniciar, conduzir e coordenar as operações de busca e salvamento, avaliar quais os meios e recursos adequados e designar o coordenador da acção no local.

Em termos de **doutrina**, para além da relativa ao emprego dos meios navais, destaca o *International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual* (IAMSAR) como o manual de busca e salvamento que define os termos e definições SAR, as disposições para o estabelecimento e coordenação de serviços SAR e os procedimentos operacionais nas diferentes fases de uma operação SAR.

Relativamente ao **dispositivo** referiu que na *Search and Rescue Region* (SRR) de Lisboa situa-se o MRCC Lisboa e o sub-centro do Funchal, estando o MRCC Delgada localizado na área de Stª Maria. O MRCC Lisboa e o MRCC Delgada funcionam no âmbito, respectivamente, do Comando Naval e do Comando da Zona Marítima dos Açores. As áreas de responsabilidade dos MRCC são as águas interiores sob jurisdição marítima e as áreas marítimas das respectivas SRR, correspondendo a sua dimensão a 58 vezes o TN. Relativamente aos **meios afectos**, a Marinha mantém em permanência um Dispositivo Naval que, no âmbito da salvaguarda da vida humana no mar, é o SNBSM. Na SRR Lisboa estão disponíveis ininterruptamente e com prontidão de duas horas, 1 fragata ou corveta, 1 patrulha na zona norte do país, 1 lancha de fiscalização na Zona Marítima Centro (ZMC), 2 lanchas na Zona Marítima Sul (ZMS) e 1 patrulha na Zona Marítima da Madeira (ZMM) reforçado, por períodos, por outro meio naval que poderá ser uma corveta ou lancha de fiscalização. Em reforço e com prontidão de 12 horas, uma corveta ou fragata na Base Naval de Lisboa e uma lancha de fiscalização na ZMS. Na área SAR de St. Maria está disponível, em permanência, uma corveta com prontidão de 2 horas. A Marinha possui também diversas unidades de salvamento estacionadas ao longo da costa. Na área SAR de

Lisboa existem 27 estações salva-vidas ao longo da costa, 12 na Zona Marítima Norte (ZMN), 9 na ZMC e 5 na ZMS. Na área SAR de St Maria existem 3 estações salva-vidas. Do total de estações existentes, 9 estão guarnecidas com dois salva-vidas e uma embarcação semi-rígida, 14 estão guarnecidas com um salva-vidas e uma embarcação semi-rígida e as restantes estações com um salva-vidas. Existem outros meios como motos de água e viaturas todo-o-terreno que poderão ser empregues dependendo das condições meteorológicas locais.

Complementarmente aos meios disponibilizados pela Marinha, a Força Aérea afecta meios aéreos à Busca e salvamento marítimo. Na SRR Lisboa estão disponíveis 2 EH101, 1 P3P Orion, 2 Aviocar C-212, 1 Hercules C-130 e 1 Alouette III. Na SRR St. Maria existe 1 EH101 e 1 Aviocar C-212.

O SNBSM conta também com os meios das estruturas auxiliares dos Sistemas Nacionais para a busca e salvamento, sendo que, no âmbito do protocolo-quadro já referido o sistema conta também com os dois helicópteros Bell 212, da ANPC.

Considerou ainda, quanto aos meios, a necessidade de se dispor do Navio Logístico Polivalente, que para apoio a populações revela ter excelentes capacidades, nomeadamente quando as localizadas em terra forem seriamente afectadas (capacidade médica de cirurgia).

Relativamente à *realização de exercícios* realçou, entre outros, o exercício realizado em 14 de Dezembro de 2007 que envolveu meios da Marinha, Força Aérea, ANPC e também a comunidade piscatória que contribuiu para o simulacro com uma embarcação de pesca.

Quanto à *formação* necessária refere que para os oficiais esta é assegurada pela prestação de serviço durante cerca de dois anos embarcados em navios atribuídos à missão SAR, pela qualificação obtida com o curso de aperfeiçoamento em operações SAR, o curso de operador de Global Maritime Distress Safety System¹¹ (GMDSS - Sistema Global de Socorro e Segurança Marítima) e um período de treino «on-job» com a duração de um mês. O caso dos Sargentos distingue-se por terem de possuir uma experiência entre cerca de 15 a 30 anos, metade dos quais embarcados.

¹¹ O GMDSS é um sistema automático de emergência e comunicações para embarcações que usa os satélites do sistema COSPAS-SARSAT e uma tecnologia de chamada digital selectiva. Através de equipamento apropriado tem a vantagem da simplificação das operações rádio (alertas), da melhoria da busca e salvamento, da localização do pedido de socorro e de um sistema de alerta a nível mundial coordenado em centros de salvamento específicos. Permite também uma rápida disseminação das comunicações de Urgência e Segurança, Avisos aos Navegantes e Informação Meteorológica.

Referiu também que, das acções SAR que podem ocorrer, destacam-se as evacuações médicas cuja coordenação e tomada de decisão passa também pelo INEM. Isto é, sempre que é solicitada uma evacuação médica, deve o MRCC garantir que o INEM entre em contacto com a embarcação de forma a fazer o prognóstico e em função disso decidir qual o meio indicado para fazer a evacuação. Decide igualmente se a equipa médica embarca a bordo ou não. Só o INEM pode decidir acerca do empenhamento de meio aéreo.

Por último referiu que durante o ano de 2007 foram realizadas 1267 acções SAR, tendo 908 destas acções ocorrido na SRR Lisboa e 359 na SRR Stª Maria. Decorrente destas acções foram salvas 1067 pessoas, havendo a registar um número de 33 desaparecidos e 147 mortos. Do total das acções SAR, 577 consistiram em acções de Busca e Salvamento Marítimo, 125 evacuações médicas solicitadas por navios ou embarcações, 34 processos de OVERDUE¹², 82 acções de apoio próximo (ex: acompanhamento de embarcações), 21 acções de apoio técnico e 420 cingiram-se ao apoio exclusivo de comunicações. O ano de 2007 concluiu com uma taxa de sucesso da capacidade de resposta, na ordem dos 95%, valor este superior às previsões da *United States Coast Guard*, cerca de 93%, e também superior ao valor atingido em 2006 (94,5%).

¹² Os processos de OVERDUE estão relacionados com navios ou embarcações que não regressaram ao seu destino, sendo nestes casos, questionadas as capitánias da área de possibilidade, no sentido de apurar se a embarcação desaparecida terá atracado nalgum porto ou marina daquela área.

6. Resumo da entrevista ao Sr. CAPENG Artur Jorge Espada Caracho, Chefe

Interino da Repartição de Engenharia do CmdOp do Exército

Relativamente às questões abordadas, o Sr. CAPENG Artur Jorge Espada Caracho, começou por referir que, no âmbito do apoio prestado à Protecção Civil, estão considerados uma série de planos (Plano Aluvião e Plano Lira) e que estes são activados e desactivados por indicação da ANPC, que informa o EMGFA, que por sua vez informa os Ramos, neste caso o Exército. O Exército, através do CmdOpEx, coordena a actuação dos seus meios, tanto os da componente fixa como os da componente operacional. No CmdOpEx está ainda disponível uma relação dos meios existentes, para apoio a estas actividades, e que é do conhecimento da ANPC.

Referiu também que os planos existentes decorrem de planos e directivas superiores (neste caso da ANPC). O **Plano Lira** é o plano, para o Exército, que decorre da Directiva Operacional Nacional Contra Incêndios, da ANPC, e que é restabelecido aos diversos níveis a que os elementos de acção se encontram. O accionamento dos meios é efectuado a pedido da ANPC, mediante as necessidades e do que esteja a acontecer no País. O pedido dá entrada no EMGFA que, por sua vez, é encaminhado para o CmdOpEx, onde se verifica qual a unidade mais perto e com disponibilidade de meios. Nesta altura os meios são accionados, independentemente do Órgão Central de Administração e Direcção (OCAD) a que pertençam.

Existem depois os representantes do Exército / FFAA em 17 dos 18 distritos (o distrito de Setúbal tem um representante da Marinha) nos Centros de Coordenação e Operações Distritais (CCOD). Estes indivíduos são o elo de ligação entre os meios distritais das FFAA e a ANPC e estabelecem a ligação, no terreno, entre a força militar e o Comandante das Operações.

Relativamente ao contributo prestado no âmbito dos Planos elaborados referiu que as tarefas principais, no caso dos Plano Lira, são as de rescaldo e apoio logístico a outras entidades e que normalmente se traduz da cedência de instalações, alojamento, confecção de alimentação, fornecimento de água, etc. Relativamente ao **Plano Aluvião** as tarefas são de natureza idêntica, com excepção do rescaldo, na medida em que se trata de um plano para apoio em situações de cheias.

Fora do **âmbito da Protecção Civil**, referiu o **Plano Vulcano**, sendo este um plano que resulta do protocolo celebrado entre o Exército e a Direcção Geral dos Recursos Florestais (DGRF) e que prevê a constituição de «*equipas de sapadores do Exército de defesa da floresta contra incêndios*». Estas equipas são constituídas em número de 20 e são

formadas por 12 elementos cada (dois sargentos e dez praças). A cada equipa é atribuída uma área florestal (por exemplo uma, ou parte de uma mata nacional) definida pela DGRF. As equipas executam tarefas de patrulhamento e vigilância e o seu principal objectivo, para além da dissuasão, é detectar, alertar e combater, em primeira intervenção, o foco de incêndio. A prova da importância destas equipas reside no facto de, em 2007, terem-se realizado 193 primeiras intervenções e que, por isso, não se vieram a tornar num dos grandes incêndios a nível nacional. Em termos de equipamento, nos moldes anteriores, as equipas do Exército (em viaturas militares) eram acompanhadas por viaturas todo-terreno da DGRF, equipadas com um «Kit hidráulico» para primeira intervenção. No presente ano, e decorrente da falta de pessoal, a DGRF propôs ao Exército a instalação, em viatura militar (assumindo a totalidade dos custos inerentes), de um Kit amovível de combate a incêndios a fim de garantir uma capacidade de primeira intervenção a estas equipas e simultaneamente um carácter de autonomia. A DGRF fornece igualmente todo o equipamento necessário, inclusive o de protecção, aos nossos militares e ainda a formação necessária (durante cerca de uma semana) ao cabal desempenho das tarefas.

Sublinhou que as actividades do Plano Vulcano decorrem entre 01 de Julho e 30 de Setembro de cada ano e ocorrem em simultâneo com as actividades do Plano Lira. No entanto, os meios são independentes, apesar de todas as unidades que se encontram abrangidas pelo Plano Vulcano terem também responsabilidades no âmbito do Plano Lira. A grande diferença é que as equipas do Plano Vulcano são constituídas sempre pelos mesmos elementos (12 militares) que prestam serviço num esquema de rotação de seis militares, semana sim, semana não.

Relativamente à capacidade conferida pelo *Elemento de Defesa Biológica e Química* referiu que este elemento consiste num conjunto de várias pessoas e que, por determinação de SEXA o General CEMGFA, o seu comando encontra-se localizado no CmdOpEx através do Centro NBQ (previsto mas não activado), deste Comando. Referiu também que o Plano destinado a enquadrar a acção deste elemento ainda está em fase de elaboração. Contudo, o Exército e a Força Aérea têm nomeadas, em regime de rotatividade e durante um ano, equipas de reconhecimento NBQ (uma semana a Força Aérea, três semanas o Exército).

Outra valência que o Exército disponibiliza em apoio das populações foi a que referiu no âmbito do Plano de Actividade Operacional Civil (PAOC). Este plano é elaborado anualmente com base nas necessidades listadas pelas Autarquias e que chegam até ao Exército através da Direcção Geral das Autarquias Locais (DGAL). Em função das

necessidades é efectuado um reconhecimento ao local a fim de se determinar acerca da exequibilidade, duração dos trabalhos, etc. Após a aprovação do plano, pela DGAL, e mediante os meios disponíveis, avança-se para a realização das tarefas que se destinam, essencialmente, à melhorias das condições de vida das populações (abertura/melhoramento de estradas, limpeza de leitos de cursos de água, etc).

Outra tarefa que não se encontra em qualquer dos planos anteriormente referidos é a relativa ao emprego das pontes militares e que podem ser montadas em situações de emergência, nomeadamente de cheias.