

2016/07/31

As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados. Subsídios para o seu estudo¹

Francisco Proença Garcia

Introdução

A entrada no terceiro milénio continua cheia de incertezas. São evidentes as mudanças profundas da conjuntura internacional. Com a implosão a Leste, o Mundo deixou de ser bipolar, apresentando tendências multipolares diversificadas; a ameaça que estava bem definida desapareceu, dando lugar a riscos e perigos, uns novos, outros antigos que apenas subiram na hierarquia das preocupações dos Estados. Nesta ordem de ideias, apercebemo-nos de que desconhecemos quais as variáveis que devem ser controladas para o desenvolvimento e materialização de um quadro institucional que corporize uma “nova ordem”, que já existe².



O Conceito de Segurança também sofreu alterações. Estas resultam essencialmente da turbulência e da instabilidade originadas pela simultaneidade dos movimentos globalizante e individualizante. Hoje, a Segurança vê o seu conceito alargado a domínios como a política, a economia, a diplomacia, os transportes e comunicações, a educação e a cultura, a saúde, o ambiente, a ciência e a técnica, procurando fazer face a riscos e ameaças, em que a vontade e os interesses particulares dos diferentes atores se manifestam neste ambiente.

A Segurança também modificou o seu valor, passando-se de uma segurança de proteção dos interesses vitais ameaçados por um inimigo comum, ou seja de uma segurança previsível, para uma segurança agora orientada para riscos diversos, mais difusos na forma, origem, espaço e atores, onde a imprevisibilidade aumenta as

¹ A Introdução deste texto já consta deste *site* desde 23 de setembro de 2005. O que se publica agora é uma reedição mas agora da totalidade do trabalho

² Para Ferraz Sachetti a Nova Ordem já existe, “estará ainda em construção, mas estamos a vivê-la” (Sachetti, 2004, 59).

condições para a eclosão de conflitos. A Segurança passou assim a ter interesses além dos vitais, por vezes materializados longe da base territorial dos Estados.

Devido ao processo de mundialização, a permeabilidade das fronteiras foi ampliada. O seu conceito hoje é flexível, o que impõe aos Estados Soberanos um novo tipo de entendimento da sua inserção na Comunidade Internacional.

A Defesa tem obrigatoriamente de procurar corresponder a este conceito alargado de Segurança e de flexibilização de fronteiras, através de uma articulação das várias componentes, onde a característica determinante será a inovação, a flexibilidade e a oportunidade de atuação. Hoje, cada vez mais, a Segurança e a Defesa asseguram-se na fronteira dos interesses e em quadros coletivos e cooperativos.

A procura de resposta aos desafios de Segurança, Defesa e Desenvolvimento num mundo interdependente coloca aos Estados uma multiplicidade de desafios. A resposta a esses desafios passa pela conceptualização de uma nova legitimidade para intervenções, impondo forçosamente a definição dos mecanismos nacionais e internacionais com capacidade para garantir a Paz e a Estabilidade Internacional e de permitir aos atores com responsabilidade na sociedade internacional uma orientação da sua ação.

A preocupação com o estabelecimento desses mecanismos reguladores, ou para poder acorrer às situações de instabilidade, por forma a diminuir ou reduzir as suas consequências, conduziu a diversos projetos no domínio da procura da garantia da Segurança e Estabilidade Internacional, competindo às NU (na sequência lógica da Agenda para a Paz), o papel primordial, assim como às organizações regionais (em conformidade com a própria Carta das NU), das quais são referência na área Euro-Atlântica, para além da OTAN a OSCE.

Procurando dar corpo e resposta a estas preocupações, organizámos o nosso estudo em três capítulos, todos eles inter-relacionados. Assim, no primeiro capítulo identificamos as diversas ameaças com que os Estados se deparam e abordamos sinteticamente a evolução do conceito de segurança; no segundo capítulo analisamos as quatro ameaças que consideramos mais significativas, começando pelo terrorismo transnacional, passando pelo problema da proliferação das Armas de Destruição Maciça, depois o crime organizado transnacional, para finalmente abordarmos as agressões ao ecossistema; identificado e analisado o problema, por último apresentamos a nossa proposta de modalidades gerais de ação estratégica.

1. A segurança dos Estados e as ameaças transnacionais

1.1 A evolução do conceito de segurança

Em termos amplos, podemos considerar a segurança como a busca da libertação relativamente à ameaça³, sendo a resultante da interação entre as vulnerabilidades de uma unidade política e as ameaças que a mesma enfrenta (Waever et. al, 1993, 23-24)⁴.

O debate sobre o conceito de segurança não é novo. Este é um conceito que não consegue consenso internacional, sendo definido de diversas formas, de acordo com a escola interpretativa, ou mesmo com a região geográfica ou país. No fundo, é um conceito contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas⁵.

Dos contributos para a história do conceito importa anotar que o estudo sobre questões de segurança, por tradição, se dedicava mais à dimensão político-militar, estadual e externa, sendo a defesa da soberania do Estado um dos objetivos primordiais da política de segurança (Brandão, 2004, 40). Esta visão foi consolidada pela abordagem realista das Relações Internacionais e pela Guerra-Fria. Historicamente, houve a perceção para as dimensões não estadual e não-militar da segurança. Foi todavia necessário que o desenvolvimento científico e tecnológico criasse as condições materiais da globalização, que se tomasse consciência da gravidade dos problemas globais, que se comprovasse a incapacidade por parte do Estado para fazer face a esses problemas, para que a segurança saísse dessa prisão estadual-militar (Brandão, 2004, 39-40) e se encontrasse uma nova conceptualização.

As propostas são diversas, tendo vindo a afirmar-se uma tendência para o alargamento do conceito e para nele incluir questões tais como a segurança económica, a segurança do ecossistema e outros conceitos alternativos de segurança, que incluam o crime internacional organizado, a propagação transnacional de doenças e os movimentos migratórios internacionais em grande escala, entre outros (Brandão, 2004, 37).

³ Ameaça pode ser definida como qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), que contraria ou pode contrariar a consecução de um objetivo, que por norma é causador de danos morais e/ou materiais (Couto, 1988, 329).

⁴ Barry Buzan considera que as ameaças podem ser de cinco tipos: militares, políticas, sociais, económicas e ecológicas (Buzan, 1991, 116-142).

⁵ A este propósito podemos consultar as obras de BUCHAN, Alaster; MACKINTOSH, John R. (1973) - Security. In Marxism, Communism and Western Society: A Comparative Encyclopaedia, ed. C. D. Kerning. Vol. 7. (New York); BUZAN, Barry (1991) - People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold War Era. New York. THOMAS, Caroline (1992) - The Third World Security. In International Security in the Modern World, eds. Roger Carey e Trevor C. Salmon. New York: St. Martin's Press.

Com o fim da Ordem bipolar o conceito de fronteira entrou em revisão, surgiram novos atores na cena internacional, novas ameaças/riscos e perigos de natureza global e transnacional, ficando as velhas concepções de segurança da escola realista desadequadas para fazer face à nova e crescente complexidade das relações internacionais, indicando assim o limite da concepção tradicional de segurança ligada à dimensão militar, sendo necessárias outras dimensões para o conceito. Não envolvendo o uso ou ameaça da força física nas relações entre as diversas unidades políticas, surgiram novas propostas para o conceito, como o da segurança societal (Buzan, 1991)⁶, de segurança humana (PNUD, 1994, 23) e no plano político, o discurso dos governantes passa a contemplar um conceito alargado de segurança. A segurança societal está relacionada sobretudo com a salvaguarda da identidade societal, a capacidade da coletividade manter o seu carácter essencial, os seus modelos tradicionais de linguagem, de cultura, de associação, de costume, de identidade religiosa e nacional, em contexto de mudança e perante ameaças possíveis ou atuais (Waeber et al, 1993, 23)

Na década de 90 do século passado, a pessoa humana adquire nova importância, passando a ter uma posição central, sendo esta situação evidenciada pela utilização de conceitos como "segurança humana". Este conceito é proposto em 1994, no relatório do PNUD, e visava a substituição da abordagem tradicional da segurança centrada nos Estados, por uma nova abordagem assente na segurança das pessoas⁷. Consciente dos limites deste conceito, designadamente dos que decorrem da sua difícil operacionalização, quer como conceito quer como política, Paula Brandão lembra que ele nos recorda que a comunidade política, seja ela o Estado ou outra forma de comunidade política, existe para o homem e que a essência do conceito se situa precisamente no ator (a pessoa humana como objeto da segurança) e não no setor (militar, não-militar) (2004, 51).

O conceito alargado que na era da informação acolhe um número crescente de aderentes, lida com a transição verificada na Ordem internacional onde, cada vez mais, indivíduos e comunidades enfrentam ameaças sem inimigos (Prins, 1994)⁸, onde o Estado já não pode ser o único responsável pela segurança.

⁶ O conceito de 'segurança societal' inicialmente avançado por Barry Buzan, é, posteriormente, desenvolvido por um grupo de investigação do Centre for Peace and Conflict Research, no sentido de diferenciar segurança do Estado (soberania) e segurança da sociedade (identidade).

⁷ Esta nova abordagem assenta nos seguintes pressupostos: centralidade da pessoa humana; universalidade, transnacionalidade e diversidade dos riscos; interdependência das componentes da segurança. Programme des Nations Unies pour le Développement 1994, 23.

⁸ Gwyn Prins afirma: "*grapples with the transition from a world where decisive power was uncontroversially interpreted as military force wielded by states to one where, increasingly, individuals and communities face threats without enemies; where many of these familiar agents, forces and political ideas of the last*

A problemática em torno das questões da segurança alargada, coletiva ou cooperativa é fértil e não existe consenso⁹. A ideia efetiva de se construir um sistema de defesa coletiva parece remontar ao final da I Guerra Mundial. Este conceito de segurança pressupõe num plano teórico a centralização internacional do uso da força numa Autoridade supra estatal, legitimada para decidir do seu uso excecional, e a criação de uma força militar a ela adstrita (Saraiva, 2001, 53), estando estas preocupações presentes tanto nas Nações Unidas como na OTAN. Este modelo tem algumas limitações, pois regula um modelo de conflito entre Estados, porém, no presente, a maioria dos conflitos e das ameaças e riscos à segurança internacional são infa-estaduais. Contudo, um modelo de segurança cooperativa não se limita à militarização do conflito, sendo empregues outras agências e organizações que não só as de defesa. Esta evolução não é semântica e também contribui para uma definição de um conceito alargado de segurança.

No ambiente internacional do pós-Guerra Fria, os Estados continuarão a estar na linha da frente para fazer face às ameaças à segurança, mas hoje existem mais oportunidades do que no passado para os Estados partilharem valores e interesses comuns, o que estabelece os fundamentos essenciais para o funcionamento efetivo de um sistema de segurança coletiva (Viana, 2002, 292), ou mesmo cooperativa, que tem de ser credível, coerente, eficiente e, sobretudo, transparente, pois só atuando coletivamente e cooperativamente os Estados serão capazes de superar as suas vulnerabilidades face à diversidade de novas ameaças que se colocam à sua segurança.

Ou procedemos a numerosas mudanças para enfrentar hoje as novas ameaças, ou aquilo que conhecemos como mundo moderno perderá o sentido da segurança e viverá em perpétuo medo (Moreira, 2004 a, 32).

1.2 As ameaças transnacionais

Os assuntos relacionados com a segurança transnacional, incluem como o nome indica, ameaças não militares que cruzam as fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados ou mesmo a saúde dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida.

two centuries cannot safeguard security." 1994. Notes towards the Definition of Global Security. Global Security Programme. Occasional Paper 6, University of Cambridge, Cambridge.

⁹ Barry Buzan entende que o conceito alargado de segurança deve contemplar as mesmas áreas do que as ameaças já definidas por nós na nota n.º 3 deste estudo (Buzan, 1991, 369-374). Em Portugal destacamos duas obras de referência para um melhor esclarecimento dos conceitos: VIANA, Vítor Rodrigues – Segurança Colectiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz. Lisboa: Cosmos, 2002; e, SARAIVA, Francisca – Governance um caminho para a segurança cooperativa. Lisboa: ISCS, 2001.

Tipicamente as ameaças revelam-se nos Estados pela sua própria natureza intrínseca (poluição) ou devido à porosidade das suas fronteiras. As novas ameaças, assim designadas, emergidas do esbatimento bipolar, distinguem-se das tradicionais pela natureza desterritorializada, disseminada e individualizada (Nunes, 2004, 276), pela tendência de não se manifestarem num simples evento ou período de tempo e, por vezes, não têm um ponto focal, onde os políticos e governantes possam concentrar as suas atenções e energias (Smith, 2000, 78). Acresce ainda que muitas das novas ameaças provêm dos novos atores que se manifestam no sistema internacional, e que procuram constantemente iludir ou evadir-se às autoridades formais, impossibilitando quaisquer negociações.

O paradigma das ameaças anteriores enfatizava uma estratégia de dissuasão, assente em forças nucleares e convencionais associadas a um governo, com uma ordem de batalha, linear no desenvolvimento e projeção ao longo do tempo, que eram empregues de acordo com regras de empenhamento estritas e uma doutrina conhecida, ou seja, as regras do jogo e os jogadores conheciam-se perfeitamente. Por outro lado, o paradigma das novas ameaças é genericamente não-governamental, não convencional, dinâmico, não linear, com regras de empenhamento desconhecidas, pelo menos de um dos lados, com um modo de atuação e doutrina assimétrica e imprevisível (Steele, 2002, 5); mas “não foi tanto a tipologia da ameaça que mudou, o que mudou foram os meios e os métodos utilizados” (Viana, 2003, 4) e, nesta ordem de ideias, alterou-se também o conceito de dissuasão, como dissuadir um adversário com uma atitude de “santuarização agressiva”, ou como dissuadir um adversário que não possui base territorial fixa, cuja vontade é destruir e não a partilha do Poder? (Viana, 2003, 4).

Ao contrário das ameaças tradicionais centrada na segurança dos Estados, algumas das ameaças transnacionais são novas e emergem lentamente e as suas causas e efeitos não são facilmente verificáveis (Smith, 2000, 77).

Mas afinal o que entendemos por novas ameaças transnacionais, sabendo que refletem numerosas alterações políticas, económicas e sociais ocorridas no mundo desde a queda do muro de Berlim?

Neste estudo adotamos a definição de ameaça transnacional do Congresso norte-americano que a define como:

“a) qualquer atividade transnacional (incluindo o terrorismo internacional, o tráfico de droga, a proliferação de Armas de Destruição Maciça e os seus vetores de projeção, e o crime organizado) que ameace a segurança nacional (...);

b) qualquer indivíduo ou grupo que intervenha em atividades referidas no parágrafo anterior” (2001, 1).

Apesar do conceito adotado facilitar a identificação do que é ou não uma ameaça transnacional, esta não é uma tarefa fácil e surgem inúmeros critérios, que tem a ver com a própria identificação de quem faz essa análise. Por exemplo, Paul Smith identifica cinco grandes ameaças à segurança dos Estados: o terrorismo transnacional, o crime transnacional organizado, os fluxos de migração internacional, as doenças e pandemias internacionais e a degradação ambiental e alterações climáticas (2000, 79). Para as Nações Unidas existem 6 grandes ameaças com as quais a comunidade internacional deve estar preocupada, agora e nas próximas décadas (Nações Unidas, 2004):

- 1) ameaças económicas e sociais, onde se incluem a pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental;
- 2) conflitos entre Estados;
- 3) conflitos internos, incluindo a guerra civil, o genocídio e outras atrocidades em larga escala;
- 4) as armas NBQ;
- 5) o terrorismo;
- 6) o crime organizado transnacional.

A estas o Congresso norte-americano acrescenta ainda o ataque aos sistemas de informação (2001, 22). Portugal por sua vez especifica no seu CEDN as ameaças que considera relevantes, das quais destacamos:

- 1) o terrorismo nas suas variadas formas;
- 2) o desenvolvimento e proliferação não regulados de armas de destruição maciça bem como dos respetivos meios de lançamento;
- 3) o crime organizado transnacional;
- 4) os atentados ao ecossistema.

O primeiro desafio na análise das novas ameaças prende-se com a determinação de qual delas é a mais crítica para a segurança, pelo que, por uma questão metodológica que nos permita o desenvolvimento de uma análise coerente e circunscrita do presente estudo, adotaremos para uma análise mais detalhada apenas as ameaças identificadas no CEDN português. Porém, nesta fase do nosso estudo, não queremos

deixar de referir, ainda que de uma forma muito breve, outras ameaças que identificamos como importantes para a segurança dos Estados.

Os movimentos migratórios apesar de sempre terem existido, assumem hoje, sobretudo em consequência dos fenómenos relacionados com a globalização e a evolução verificada no domínio dos transportes, uma intensidade e uma dimensão à escala planetária. Atualmente o número estimado de populações migrantes ronda os 130 milhões, estimando-se um crescimento entre 3 a 4 milhões por ano (Smith, 2000, 82).

Apesar da evolução das ciências médico-farmacêuticas, as pandemias e doenças infecciosas persistem na era da informação. Só em 1995, aquele tipo de doenças provocou a morte a 52 milhões de pessoas. Em 1997, por exemplo, foram descobertas 60 novas formas de doenças infecciosas, considerando alguns autores que estas doenças serão potencialmente a maior ameaça para a segurança humana na era pós Guerra-Fria (Smith, 2000, 83). Lembramos o problema no sudeste asiático com a pneumonia atípica, ou do vírus ébola proveniente do Congo, ambos capazes de cruzar fronteiras de avião, ou mais expressiva em termos numéricos, a tuberculose, que na China mata cerca de 250 mil pessoas por ano, e no sudeste africano 600 mil, infetando anualmente mais de 1,6 milhões de pessoas (Nações Unidas, 2004, 26).

Contudo, a mais insidiosa será a SIDA (os EUA assim o consideram). De acordo com o relatório das Nações Unidas "*A more secure world: our shared responsibility*", de dezembro de 2004, há cerca de 37,8 milhões de pessoas infetadas, morrendo cerca de 2,5 milhões por ano tendo nos últimos 20 anos morrido 20 milhões de pessoas. Estima-se que, em 2005, o número de infetados atinja os 100 milhões de pessoas (Nações Unidas, 2004, 26).

A constatação de uma maior diversidade cultural internacional, o crescendo de desigualdades entre sociedades que podemos considerar ainda "conformistas", com baixo rendimento *per capita*, altos níveis de desemprego, de analfabetismo e iliteracia, quando perante os contrastes oferecidos (sobretudo via novas tecnologias de informação) por sociedades "não conformistas" que se "indexaram" ao Ocidente (ex-colonizador ou não), conduz a inevitáveis tensões e mesmo a manifestações de agressão e violência entre tradições culturais e religiosas distintas, com grandes repercussões sobre a perceção do Outro, que vem ainda acentuar mais a já de si existente clivagem.

A propósito de Segurança, constitui alto risco, nos países em vias de desenvolvimento associados ao Ocidente, a fissura entre as respetivas elites, por vezes "travestidas"

da nossa Cultura mas falhas da "correia de transmissão" de uma autêntica classe média, e a multidão dos deserdados, cada vez mais hostis perante as suas lideranças e a nossa imagem. Imagem que atrai, mas "agride" e desenvolve agressividade, sobretudo nos desempregados ou mal remunerados, nos traumatizados pelo processo da tensão qualitativa, e nos "desintegrados" que flutuam nas periferias urbanas, todos eles atentos, claro está, às miragens das antenas parabólicas. Este é um campo propício a recrutamentos para a violência (Monteiro, 2002, 8).

As novas ameaças transnacionais, especialmente as novas formas de terrorismo, pela sua natureza aleatória e assimétrica (estrutural ou temporária), "pelos elevados níveis de destruição que podem provocar e pelas dificuldades de prevenção, dissuasão e combate que colocam, têm atualmente um caráter diferenciado no plano da segurança" (Viana, 2003, 3), mas, para Adriano Moreira, a mais alarmante das conclusões na atual conjuntura internacional é que a época que se iniciou com o fim da guerra fria nada indica que seja menos exigente do que foi aquela no que toca à segurança e à defesa desterritorializada (2004 b, 33).

2. As ameaças transnacionais. Uma possível análise

2.1 O Terrorismo transnacional

Tem sido extremamente difícil encontrar consenso entre estudiosos, analistas políticos e homens de Estado, para uma definição unívoca do conceito de "terrorismo". Historicamente, o conceito insere-se numa categoria específica do discurso político, cujo significado é a sistemática utilização da violência sobre pessoas e bens, para fins políticos, provocando sentimentos de medo e de insegurança, e um inevitável clima de terror. Onde, a sua própria designação terminológica (Mongiardim, 2004, 417).

Habitualmente e em consonância com as matrizes éticas do Estado tradicional, com a legitimidade do seu aparelho político, administrativo, de segurança e defesa, a definição do conceito tem situado o fenómeno no quadro da marginalidade violenta, de delinquência comum (Mongiardim, 2004, 417). Para Adriano Moreira, o conceito tem sido remetido para aquele plano pela necessidade de se preservar tais matrizes, o que não oculta, porém, as coincidências dos seus objetivos com as finalidades que, tradicionalmente, são atribuídas aos Estados (1995).

Segundo o relatório "*A more secure world: our shared responsibility Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*", das NU datado de dezembro de 2004, legalmente e virtualmente, todas as formas de terrorismo são proibidas por

uma das 12 convenções internacionais sobre contra-terrorismo, pelo Direito Internacional, pelas convenções de Genebra ou pelo Estatuto de Roma. Há no entanto uma diferença abissal entre esta listagem de legislação internacional e uma estrutura normativa obrigatória, de entendimento universal, tendo-se tornado assim um imperativo político encontrar essa definição¹⁰. As dificuldades a ultrapassar são inúmeras, pois pretende abarcar a violência sobre civis, exercida quer pelo ator Estado, quer por atores não estaduais, e pretende consagrar o direito de resistência à ocupação estrangeira.

Por certo temos que o terrorismo é uma entidade de estrutura celular, desterritorializada e por vezes acéfala (Bauer e Raufer, 2003, 99), que procura atingir os pontos mais críticos de convergência entre a sociedade e o aparelho do Estado e está mais vocacionado para desgastar o Poder que desafia ou para promover a sua rejeição do que para o derrubar, procurando forçar um comportamento repressivo, logo comprometedor, e demonstrar a constrangedora ineficácia da prevenção (Monteiro, 2002, 3). Para além da espetaculosidade dos efeitos das suas atuações (conceção e execução dos atos materiais em si mesmos), procura a ressonância publicitária junto da opinião pública, bem como os efeitos psicológicos causados nos alvos (população ou força).

¹⁰ Para as Nações Unidas é necessário que: *"The search for an agreed definition usually stumbles on two issues. The first is the argument that any definition should include States' use of armed forces against civilians. We believe that the legal and normative framework against State violations is far stronger than in the case of non-State actors and we do not find this objection to be compelling. The second objection is that peoples under foreign occupation have a right to resistance and a definition of terrorism should not override this right. The right to resistance is contested by some. But it is not the central point: the central point is that there is nothing in the fact of occupation that justifies the targeting and killing of civilians. 161. Neither of these objections is weighty enough to contradict the argument that the strong, clear normative framework of the United Nations surrounding State use of force must be complemented by a normative framework of equal authority surrounding non-State use of force. Attacks that specifically target innocent civilians and non-combatants must be condemned clearly and unequivocally by all. 162. We welcome the recent passage of Security Council resolution 1566 (2004), which includes several measures to strengthen the role of the United Nations in combating terrorism. 163. Nevertheless, we believe there is particular value in achieving a consensus definition within the General Assembly, given its unique legitimacy in normative terms, and that it should rapidly complete negotiations on a comprehensive convention on terrorism. 164. That definition of terrorism should include the following elements: (a) Recognition, in the preamble, that State use of force against civilians is regulated by the Geneva Conventions and other instruments, and, if of sufficient scale, constitutes a war crime by the persons concerned or a crime against humanity; (b) Restatement that acts under the 12 preceding anti-terrorism conventions are terrorism, and a declaration that they are a crime under international law; and restatement that terrorism in time of armed conflict is prohibited by the Geneva Conventions and Protocols; (c) Reference to the definitions contained in the 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and Security Council resolution 1566 (2004); (d) Description of terrorism as "any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act". In, *A more secure world: our shared responsibility-Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. December 2004, p. 48-49.*

Assim, há autores, como Adriano Moreira (1995) e Regina Mongiardim (2004), que consideram o terrorismo um poder político que desenvolve uma capacidade autónoma de decisão e de intervenção, orientada por uma ideologia ou por uma ética que consideram válida, ajustada e legítima. O fenómeno não possui porém todos os atributos de um Poder na conceção tradicional, sendo considerado errático, pois carece de uma legalidade objetiva, de instituições universalmente reconhecidas, tem uma natureza dispersa, não possui território, nem população nem orçamento – exatamente o “negativo” do Estado que conhecemos.

Este poder errático (Moreira, 1995) que funciona com critérios políticos, nacionais, culturais e religiosos próprios e sempre na clandestinidade, é uma “guerra” informal, psicológica (Addicot, 2000, 105), desencadeada de forma unilateral, sem qualquer aviso e que lança na contenda duas diferentes entidades (móvel e grupal – o terrorismo -, territorial e com população – o Estado), com fins políticos ou político-religiosos, que, em regra e numa primeira instância, recusa a intermediação, a arbitragem e a negociação (Mongiardin, 2004, 412).

O entendimento do fenómeno do terrorismo após o 11 de setembro foi, nos EUA, sujeito a revisão na sequência do aparecimento de estratégias de desestabilização mais radicais. Embora persistam fenómenos circunscritos ao espaço nacional ou regional, como a ETA, parece poder dizer-se que há um terrorismo que assumiu uma escala global, por vezes com ligações ao crime organizado e com outras organizações de solidariedade transnacional de matriz ideológica, cultural e étnica. O potencial da ameaça também foi acrescido, quer pelo grau de violência, quer pela capacidade organizativa ou mesmo pelas novas estratégias de recrutamento (Romana, 2004, 258). O fenómeno sofreu também uma alteração qualitativa e passámos a falar do ciberterrorismo, do bioterrorismo, do ecoterrorismo, e do terrorismo químico e mesmo nuclear¹¹.

No mundo interdependente de hoje um ataque terrorista em qualquer parte do planeta tem consequências económicas devastadoras e também elas globais. Segundo o Banco Mundial, o bem-estar de milhões de pessoas seria afetado, inclusive no mundo em desenvolvimento. Como exemplo refere-se o caso do ataque às torres

¹¹ Estas possibilidades são exploradas numa infinidade de artigos e livros especializados. Ver, por exemplo, M. Shubik (1997) - *Terrorism, Technology, and the Socioeconomics of Death*. *Comparative Strategy*, Vol.19: 4, p. 399-414, R. K. Betts (1998) - *The New Threat of Mass Destruction*. *Foreign Affairs*, Vol.77: 1, p.26-41; W. Laqueur. (1999) - *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press e *Cyber Attacks During the War on Terrorism: A Predictive Analysis*. Hanover: Institute for Security Technology Studies. Darmouth College, September 22, 2001.

gémeas em Nova Iorque que, só por si, teve um efeito de ressonância que provocou um aumento de 10 milhões de pessoas a viverem na pobreza, sendo os custos totais na economia mundial estimados em 80 biliões de dólares (Nações Unidas, 2004, 19). Podemos considerar que o terrorismo assumiu ao longo dos tempos dois tipos de natureza: uma secular e outra religiosa (Mongiardim, 2004, 418). O secular determina livremente os seus objetivos, meios e fins; o religioso, está apegado a leis que lhe são ditadas por um Ente Superior. De comum têm o recurso à violência e o elemento constante é o martírio dos inocentes (Moreira, 2004 a), diferindo ambos, no entanto, quanto às suas justificações e objetivos. Independentemente desta sua diferente inspiração e natureza, o terrorismo goza sempre de apoio popular e é exercido em função da obtenção de vantagens políticas (Mongiardim, 2004, 418).

Para além da sua natureza intrínseca, o terrorismo pode ser patrocinado por Estados, ou ser autónomo, como é o caso da Al-Qaeda (a base)¹². Esta é a situação mais perigosa, pois não está diretamente ligado a um ou mais Estados, mas configura-se com organizações autonomizadas, dotadas de meios importantes, com elevada autonomia e maleabilidade de atuação, e cuja trajetória político-operacional é, do médio prazo para diante, uma incógnita (Boniface, 2002, 20).

O terrorismo religioso de matriz islâmica que tem como paradigma a Al-Qaeda, segundo Heitor Romana, funciona cada vez mais como uma “comunidade” que gere e utiliza diversos centros de apoio espalhados pelo mundo, apoiando-se os grupos radicais mutuamente, constatando-se ainda a existência de uma rede de solidariedade ativa que se estende da Chechénia ao Sudão, passando pelas Filipinas, pela Somália, pela Malásia e pela Indonésia, e passando igualmente pela Europa, onde possui uma muito elevada interoperacionalidade em domínios como a recolha de fundos, o recrutamento e a aquisição de material não letal (2004, 260).

Na Europa e na América do Norte aquela organização tentacular procura infiltrar-se através da emigração clandestina, para posteriormente estabelecer ligações com diversas organizações nacionalistas islâmicas, com grupos étnicos e entidades multinacionais, de corte radical, levando o seu apelo para a mesma causa comum, causa capaz de transcender as diferenças (políticas, nacionais e religiosas), ao mesmo tempo que mantém a sua capacidade de acesso a consideráveis recursos,

¹² John Andrade, na obra *Acção Directa. Dicionário de Terrorismo e Activismo Político*, apresenta uma tipologia dos terrorismos como: a) Movimento sem verdadeira retaguarda de massa, casos havendo em que os actores/militantes praticamente se representam apenas a si mesmos; b) Movimentos com variável densidade política e sociológica, recebendo eventualmente apoios de Estados; c) Práticas de Estados sobre as próprias populações [o terrorismo de Estado], d) Práticas secretas de Estados no plano internacional, com uso de meios humanos próprios sob cobertura, recurso a grupos terroristas manipulados, ou emprego de “diplomacias coercitivas” tanto sobre outros Estados como sobre pessoas colectivas e individuais. (Andrade, 1999).

sobretudo através do crime organizado e do tráfico de armas (Mongiardim, 2004, 425).

Tendencialmente, nas opiniões públicas perpassa a ideia de que o terrorismo está apenas associado à pobreza, à miséria humana; são as próprias Nações Unidas a reconhecer que existe uma relação muito próxima entre terrorismo e pobreza, sendo as regiões mais pobres do mundo as mais propensas à ocorrência de violência, assim como os países “fracos” são aqueles que apresentam condições mais favoráveis para a eclosão ou para servirem de “berço” ao terrorismo, pois toda a organização terrorista carece de um local onde se possa organizar, dar instrução e recrutar, isto, apesar das capacidades de expansão e projeção que a utilização dos modernos meios de comunicação permitem, pois ultrapassam o espaço definido pelas fronteiras políticas e criam redes de interesses e solidariedades dificilmente controladas. Contudo, nos atentados de 11 de setembro de 2001, pela análise das biografias dos suicidas, verifica-se que as fileiras do terrorismo são preenchidas por indivíduos de um nível social, económico e educacional, relativamente elevado.

As fontes de recrutamento e os motivos para adesão são diversos e estão sobretudo associadas à revolta com situações sociais degradantes, à ausência de instituições democráticas, a fatores culturais considerados humilhantes, a injustiça, a desigualdades e a xenofobia. A tudo isto acresce, ainda, o fator demográfico em crescendo exponencial e o fator migratório, com o fluxo orientado predominantemente para os países do mundo ocidental, onde as novas comunidades que se instalam não são integradas nas sociedades locais, potenciando o acréscimo de desencantados e de potenciais filiados e combatentes pela alternativa apresentada pelo terrorismo¹³.

¹³ Para Amaro Monteiro, é de esperar que o recrutamento se efectue entre:

1) Personalidades cujo comportamento se enquadre já no âmbito da criminalidade comum; baixa ou elementar escolaridade; origem social ao nível do subproletariado urbano; perfil solitário-sofredor; nula ou muito vaga consciência política; portador/a de traumas infantis e da adolescência propiciadores de uma permanente auto-alegação de “vítima”; vendo na sociedade a *mãe-má* de um pesadelo a apagar/destruir (pelo menos na recusa da responsabilidade). Propenso a “dedicar-se”, carente de ser “necessário”, este tipo psicológico é, na organização terrorista, aliciável e utilizável para todo o “trabalho menor”, após uma “consciencialização” que lhe resgate a “menoridade” na medida q.b.; 2) Personalidades cujo comportamento é de aparência normal e está, no plano da criminalidade comum, fora de qualquer suspeita; escolaridade média ou alta, com razoável ou acentuada densidade de leituras; estrato burguês médio ou médio/alto; perfil intrinsecamente solitário/lábil, mas dotado de versatilidade e empatia quando em circunstância de “actor no palco”; frequente portador de complexo edipiano mal resolvido e de traumas juvenis; vítima real ou alegada de preterições políticas ou socio-profissionais; idealismo exaltado e colando-se a mania carismática (“ego” paranóide); perda progressiva do distanciamento crítico entre a ideologia/religião e a realidade, com hipertrofia simultânea do elemento utópico. A partir de determinado ponto, a amoralidade é nele dominante. Sociopata (?). Levado pela acção a não poder acreditar na própria morte, vê em todo o seu exterior uma culpa de sangue que só o sangue pode remir. Este tipo psicológico é, na organização terrorista, de aliciamento normalmente lento, dada a capacidade crítica. Aderindo, destina-se ao planeamento e/ou comando operacional. Dura enquanto for controlável. É óbvio que os perfis descritos, não sendo universais nem rígidos, têm porém valor referencial; indexam-se aos contextos culturais e sociais do país ou área de recrutamento. In (Monteiro, 1999-2000, 12-13).

Heitor Romana considera ainda uma outra forma de recrutamento, o *“free lancer”*, que assenta em operacionais organizados em células ativas ou que podem mesmo estar *“adormecidas”*, bem como no apoio logístico que essas mesmas células podem proporcionar (2004, 260).

Ao nível organizacional podemos identificar algumas características no terrorismo, como: estrutura-se como uma teia, que parece ter por referência modelos de gestão organizacional; as células de suporte possuem hierarquia própria, funções específicas, autonomia de ação e ligação por módulos; metodologia de ação próprias dos serviços de informações, designadamente a construção de redes de contactos e a seleção de elementos a recrutar (Romana, 2004, 260-261).

Após esta breve análise do fenómeno do terrorismo transnacional, atrevemo-nos a adotar a definição da OTAN, expressa no MC 472, que nos parece ser um bom instrumento conceptual para o trabalho aqui apresentado. Assim, entendemos por terrorismo *“a utilização ilegal da força ou da violência planeada contra pessoas ou património, na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos”*.

2.2. A Proliferação de armas de destruição maciça

Desde o esboroar da URSS, emergiram as preocupações com a possibilidade de que partes daquele imenso território pudessem contribuir para a disseminação de Armas de Destruição Maciça (ADM), pois o controlo estratégico rigoroso imposto até então estava esbatido.

Para as Nações Unidas a ameaça colocada pela proliferação de ADM tem duas origens fundamentais. A primeira, prende-se com o não cumprimento por alguns Estados dos Tratados de Não Proliferação de Armas Nucleares, desenvolvendo assim de forma ilegal, programas destas capacidades, adquirindo materiais e formando peritos, com a opção veiculada de abandonarem os Tratados assim que estiverem em condições de criar uma arma; a segunda, está relacionada com a erosão e eventual colapso de todo o quadro normativo dos Tratados (Nações Unidas, 2004, 34).

De facto o Regime normativo de não-proliferação está em perigo devido à falta de cumprimento dos Tratados, pelo seu abandono ou ameaça de abandono, situação que cria uma alteração significativa na segurança internacional. Aproximamo-nos, a passos largos, de uma situação de não retorno, em que o desgaste dos Tratados pode levar a um efeito de bola de neve na proliferação.

A Comunidade Internacional deve estar preocupada com esta situação, pois na realidade há um incremento de países que procuram construir as suas próprias ADM. Estes podem depois constituir-se em fontes de proliferação, ou seja, de venda de material, tecnologia e de peritos, isto quer pela incapacidade de controlo de fronteiras ou mesmo de algumas políticas governamentais, assumindo particular relevo a ameaça que constitui a possibilidade de grupos terroristas terem acesso a ADM, nomeadamente a armas químicas ou biológicas, quer para chantagear, destabilizar ou para efetuar ações de terror.

Atualmente são cerca de 60 os países que desenvolvem capacidades nucleares, e 40 possuem tecnologia industrial e infraestruturas científicas que lhes permitem, se essa for a opção, a construção de armamento nuclear a breve prazo. Hoje são 8 os Estados conhecidos com arsenais nucleares (Nações Unidas, 2004, 34)¹⁴.

Um outro perigo equacionado pelas Nações Unidas, que não está apenas relacionado com a possibilidade de mais Estados adquirirem armamento nuclear, mas prende-se com a criação de *stocks* elevados de material nuclear e radioativo. Existem atualmente 1300 quilos de urânio enriquecido em reatores de investigação espalhados por 27 países, mas o volume de urânio acumulado é muito superior, estando algumas quantidades armazenadas em condições que oferecem pouca segurança, tendo sido confirmados mais de 200 incidentes envolvendo tráfico ilícito de material nuclear.

É com relativa facilidade que uma organização terrorista pode ter acesso à construção de uma ADM (alguma desta informação está disponível na Internet). Se detonada numa cidade pode causar entre centenas de milhares a um milhão de baixas, sendo o choque económico previsto de cerca de um trilhão de dólares (Nações Unidas, 2004, 39). Um ataque desta natureza afetaria a segurança internacional, a estabilidade dos regimes democrático e a liberdade dos cidadãos.

Uma outra ameaça pode surgir também de armas de destruição maciça, mas de carácter radiológico, biológico ou químico. As armas radiológicas podem apenas utilizar material radioativo, cuja matéria-prima está disponível em milhares de fontes na área industrial ou médica, e permite a construção de uma "*dirty bomb*", com capacidades limitadas, mas de grande impacto psicológico junto das populações.

As armas químicas e biológicas também são de destruição maciça, com a agravante que os agentes químicos e biológicos estão disponíveis no mercado internacional, e nas inúmeras instalações industriais e laboratórios em todo o mundo, e, lembramos,

¹⁴EUA, Rússia, Grã-Bretanha, França, China, Paquistão, Índia, Israel, ao qual, desde 10 de Fevereiro de 2005, segundo a SIC Notícias, poderemos acrescentar a Coreia do Norte.

que ataques com agentes químicos (gás sarim) foram perpetrados no metro de Tóquio em 1995 e que em diversas instalações terroristas foi encontrado o tóxico ricin. Este tóxico não tem antídoto e é altamente letal. A utilização deste tóxico pode provocar mais baixas do que uma detonação nuclear, só uma grama pode provocar entre cem mil e um milhão de mortes (Nações Unidas, 2004, 40).

A criminalização da economia e o incremento de políticas extremistas e do terrorismo em alguns países do Cáspio estão também relacionadas com a proliferação de ADM na Ásia Central, isto apesar de os líderes políticos se esforçarem para em conjunto, combaterem o tráfico de armamento e de drogas, que incrementou com a porosidade das fronteiras; mas a tarefa excede as capacidades daqueles Estados, quer individualmente, quer em conjunto. Naquela instável região não há provas evidentes do transporte de material NBQ ao longo dos principais itinerários dos diversos tráficos, mas a preocupação é crescente, pois a capacidade logística é uma realidade. (Sokolsky e Charlick, 1999, 53.)

Pelo exposto, a proliferação e o acesso indiscriminado constitui-se assim como uma das ameaças (assimétrica) mais dilacerantes para a Comunidade Internacional.

2.3 O Crime organizado transnacional

O crime organizado de cariz transnacional representa uma ameaça para as sociedades e para os Estados, provocando a erosão do poder dos órgãos de soberania e da segurança.

Desde o ataque do dia 11 de setembro de 2004 ao *World Trade Center*, o mundo vive obcecado com o terrorismo, com as suas potenciais atividades e com a forma como podem afetar as sociedades ocidentais. Raros são aqueles que ousam olhar noutra direção e que se apercebem da existência de outras fontes de insegurança, potencialmente tão perigosas ou mais que o próprio terrorismo. O crime organizado transnacional é um dos exemplos de ameaças que têm procurado explorar a concentração de meios estatais na luta antiterrorista para expandir as suas atividades. Embora não se trate de um fenómeno recente, a globalização, juntamente com a evolução política, económica, social e tecnológica na Europa desde o início dos anos 90, trouxeram condições propícias ao desenvolvimento do crime organizado.

A ameaça representada pelo crime organizado está, no entanto, mais relacionada com a evolução da sua natureza do que com a sua dimensão. Devido aos fatores acima mencionados, foi adaptando a sua estrutura, a sua forma de operar e as suas atividades à realidade que o rodeava, estando em mutação permanente e sempre

em busca da maximização do lucro. O resultado é sem dúvida preocupante: um maior nível de violência, um maior número de mercados afetados, associações frequentes com grupos armados e objetivos que passam cada vez mais pela destruição das estruturas estatais.

O crime organizado transnacional não é o resultado da simbiose entre o crime organizado clássico e a globalização, não se pode reduzir o fenómeno a uma criminalidade comum cujo fator distintivo é a capacidade de operar além-fronteiras. O crime organizado tem hoje uma dimensão transnacional, envolvendo atividades numa escala global, onde a permeabilidade das fronteiras permite a circulação praticamente sem controlo, nomeadamente dos fluxos financeiros.

Como explicar, portanto, o crime organizado? A resposta não é consensual, mas Phil Williams adota uma interessante, na linha de Clausewitz, ao considerar o Crime Organizado como a continuação do negócio por meios criminosos; possui uma estrutura de base em rede, que aparentemente pode parecer de estrutura caótica mas, na realidade, apresenta-se com uma forma organizacional sofisticada, marcada por três características distintivas: associação com finalidade criminosa, corrupta e violenta (Williams, 2000, 185-186). Esta última característica mostra como aquele tipo de organização desafia o poder de monopólio dos Estados na utilização da violência organizada.

Entre as definições existentes mais importantes encontra-se a das Nações Unidas¹⁵ e a da União Europeia¹⁶, cujo conteúdo não diverge muito. No que diz respeito a outras definições oficiais, é possível encontrar diferenças notórias entre estas, como o demonstram, por exemplo, as definições apresentadas pelos Estados-Membros da União Europeia. No entanto destaca-se desde já um conjunto de características tradicionais presentes. A primeira é a dedicação a atividades ilegais desenvolvidas no seio de um grupo de pessoas hierarquicamente definidas e cujo objetivo é unicamente o lucro, o que permite uma distinção fulcral entre o crime organizado e outros grupos, tais como os terroristas¹⁷.

¹⁵ Para as Nações Unidas o crime organizado é constituído por *"group activities of 3 or more persons, with hierarchical links or personal relationships, which permit their leaders to earn profits or control territories or markets, internal or foreign, by means of violence, intimidation or corruption, both in furtherance of criminal activity and in order to infiltrate the legitimate economy"*. In, *United Nations Convention on Transnational Organised Crime (entry into force 29th September 2003)*.

¹⁶ A definição da União Europeia entende-o como: *"A Criminal Organization means a structures association, established over a period of time, of 2 or more persons, acting in a concerted manner with a view to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order (...) whether such offences are an end in themselves or a means of obtaining material benefits and, where appropriate, of improperly influencing the operation of public authorities"*. In, *Joint action 98/733/JHA of 21 December 1998 adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia; <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33077.htm>*

¹⁷ *David Whittaker que defende que "the ordinary criminal's violent act is not designed or intended to have consequences or create psychological repercussions beyond the act itself. Unlike the criminal, the*

A estrutura do crime organizado é muito desenvolvida, durável e a sua organização pode ser comparável à de uma empresa. A sua grande flexibilidade permite-lhe ainda adaptar-se permanentemente e expandir a sua atividade a novas zonas geográficas e a novos mercados, o que lhe dá igualmente um cariz multifacetado. Os métodos são destinados a destruir os obstáculos à sua atividade e passam habitualmente pelo uso da violência seletiva ou de outros meios de intimidação e pelo exercício de influência na política, nos *media*, na economia e no meio judicial.

Com as recentes mudanças no sistema internacional, é, no entanto, de esperar que o crime organizado, motivado não só pela procura de maior lucro, mas também pela necessidade de se adaptar às respostas dos países em que opera, se afaste a pouco e pouco destas características mais tradicionais.

O crime organizado não é um fenómeno recente, teve, em geral, origem em pequenos grupos de tipo *gang* ou clã, com base étnica, nacional ou até familiar (Schroeder, 1998, 82). Embora as causas para o desenvolvimento deste fenómeno tenham diferido de Estado para Estado, existem traços comuns que podem ser apontados. É o caso das mudanças políticas, económicas, sociais, jurídicas e tecnológicas que a Europa sofreu nos últimos anos.

No que diz respeito à dimensão política, o fator essencial foi a desagregação da URSS e a conseqüente degradação das condições de vida nessa região. Face a um quadro político-económico negro, que os governos não conseguiram controlar, o crime organizado viu a oportunidade de aumentar os seus lucros através do fornecimento de serviços que os Estados não podiam providenciar aos seus cidadãos, ou seja, e generalizando para outros Teatros, o crime organizado adquiriu a capacidade de corromper e minar as já por si fracas instituições de diversos Estados, chegando por vezes a assumir as funções do próprio Estado (Sokolsky e Charlick, 1999, 51).

Se juntarmos a este cenário as medidas políticas adotadas pela União Europeia no sentido de reduzir as barreiras dentro do espaço europeu, compreendemos facilmente a razão do crescimento exponencial do crime organizado nestes últimos quinze anos neste espaço geográfico. O recente alargamento da União trouxe igualmente riscos no sentido em que algumas das fronteiras dos novos Membros são mais permeáveis e estão em contacto direto com países de onde determinados grupos de crime organizado são originários.

terrorist is not pursuing purely egocentric goals- he is not driven by the wish to line his own pocket or satisfy some personal need or grievance" (Whittaker, 2001, 9).

Outros fatores podem ser apontados para explicar o aumento deste fenómeno como a crise de valores nas democracias europeias, cuja desilusão com a classe política levou a uma sociedade menos reativa relativamente à corrupção (Politi, 1998, 53); a não-coincidência entre o conceito teórico de soberania nacional e o poder real dos Estados-Membros; a transferência de poderes na União Europeia e o reclamar nos Estados por uma soberania nacional. É neste vazio de poder, que se traduz, por exemplo, pela falta de capacidade em gerir fronteiras, que o crime organizado vai florescendo.

A crescente globalização dos mercados induziu estas estruturas para novos métodos mais profissionais e evoluindo para formas mais complexas. O resultado desta mutação traduziu-se numa maior dificuldade na deteção das atividades ilegais e no controlo dos movimentos dos grupos em questão. Mary Kaldor considera ainda que a aceleração da transição dos países em desenvolvimento levou à criação de condições propícias ao aparecimento de instabilidade e criminalidade (1998, 78).

São cinco as áreas privilegiadas de atuação do crime organizado: tráfico de droga, crimes financeiros, tráfico de seres humanos, ajuda à imigração e tráfico diverso.

O tráfico de droga, que tem grandes implicações com a segurança, proporciona lucros estimados pelas Nações Unidas para as Organizações Criminosas Transnacionais (OCT), de valores entre 300 a 500 biliões de dólares por ano (Nações Unidas, 2004, 49), reciclando cerca de metade na economia mundial (Raufer e Bauer, 2003, 175). Com estas verbas aquelas organizações adquirem um poder significativo, havendo o risco de num qualquer país poderem influenciar a eleição de um governo, ou como já acontece na Bolívia e na Colômbia, administrarem partes significativas de um determinado território, colocando desta forma os conceitos tradicionais de soberania e integridade territorial em causa, podendo ainda enfraquecer qualquer Estado através da corrupção dos seus órgãos de soberania e funcionários.

A heroína é o produto mais rentável, segundo Neil Barnett, 80% da heroína destinada à União Europeia é refinada e transportada por grupos de nacionalidade turca, coadjuvados por grupos albaneses, através da zona sul dos Balcãs (2000, 32). O tráfico de cocaína, por outro lado, é assegurado por grupos colombianos que utilizam a Espanha como porta de entrada da União Europeia. O mesmo acontece com uma quantidade de *cannabis* considerável, que é produzida em Marrocos. No que diz respeito a outros tipos de drogas, é de realçar a importância do tráfico de substâncias sintéticas e psicotrópicas, cuja produção é essencialmente realizada dentro da própria

União Europeia. Embora haja indícios relativos à deslocalização de laboratórios para fora do espaço comunitário por razões de custos e de segurança, a grande maioria destes produtos continua a ter origem nos Países Baixos, na Bélgica e nos países Bálticos (EU, 2003, 20).

A diversificação de atividades desenvolvidas também tem sido uma realidade que passa não só pela escolha de outras atividades ilegais, mas também pelo desenvolvimento de negócios lícitos com o objetivo de branquear capitais (os setores da banca, hoteleiro e dos transportes são exemplos disso) (Europol, 2003, 13). Consequentemente, o crime organizado deixou de ser um simples problema da economia de mercado para passar a ser uma ameaça que diz respeito à existência dos próprios países. Ao alcançar um nível de poder que anteriormente era reservado exclusivamente a Estados, este fenómeno adquiriu a capacidade de destabilizar económica, social e, ainda, politicamente os países onde opera. Esta questão implica, nomeadamente, que a ameaça passa a ser dirigida igualmente à segurança dos próprios cidadãos.

A nível da dimensão social, a questão mais relevante é a da mobilidade acrescida dos cidadãos, que veio também permitir ao crime organizado estabelecer contactos a nível internacional ou gerir com maior facilidade atividades longe do seu país de origem. A existência de comunidades imigrantes da mesma etnia ou nacionalidade de um determinado grupo criminoso pode igualmente influenciar a atuação deste, na medida em que a comunidade pode servir como base de apoio ou até mesmo de recrutamento.

Em termos jurídicos, o crime organizado tira partido das diferenças, ainda acentuadas, entre as legislações nacionais dos países. São muitas vezes as diferenças entre as definições de determinado tipo de crime que permitem entrar mais facilmente em certos mercados do que noutros. A falta de harmonia a nível judicial é também preocupante no sentido em que a cooperação entre as autoridades nacionais não está suficientemente desenvolvida para fazer face, de forma correta, ao crime organizado.

A dimensão tecnológica contribuiu igualmente de forma decisiva para o aumento da atividade criminosa, pois possibilitou a adoção de novos métodos de atuação mais sofisticados e igualmente mais anónimos. Um maior acesso às comunicações, nomeadamente ao telemóvel e ao *e-mail*, e aos novos tipos de transporte foi de grande importância para a expansão dos grupos. Para o crime organizado ligado às

falsificações, quer de dinheiro, documentos ou obras de arte, os avanços tecnológicos vieram ainda permitir a produção de resultados mais perfeitos (Europol, 2003, 12).

Em termos de rentabilidade e de dimensão da atividade, o tráfico de seres humanos e o apoio à imigração ilegal serão certamente os setores mais importantes a seguir ao tráfico de droga, rondando os 8 biliões de dólares ano (Smith, 2000, 82). A causa de ambos os fenómenos é essencialmente o fator de atração das economias europeias ocidentais, associado ao movimento de repulsa do país de origem, provocado pela instabilidade económica e política. O desespero ou, simplesmente, a esperança de uma “miséria dourada” levou, nos últimos anos, milhões de cidadãos a recorrer a grupos de crime organizado para facilitar a sua entrada nos países Ocidentais. Muitos partem com promessas de bons empregos e veem-se, passado pouco tempo, confrontados com situações de extorsão ou até mesmo de escravatura. Os fluxos migratórios provêm do Sul ou de países junto à fronteira alargada da União Europeia (Europol, 2004, 2), enquanto o tráfico de seres humanos tem uma origem mais diversificada, que passa sobretudo pela Europa de Leste, mas igualmente pela Ásia, por África e pela América Latina. As rotas utilizadas, quer para a ajuda à imigração ilegal, quer para o tráfico de seres humanos, assim como os meios de transporte, são frequentemente coincidentes.

Em relação aos crimes financeiros, será importante sublinhar as atividades ligadas à fraude, à falsificação de moeda e ao branqueamento de dinheiro. Trata-se de operações de tipo clássico cujas consequências se fazem sentir essencialmente a nível económico através da disrupção de mercados. O Relatório de 2003 da Europol sobre crime organizado chama, no entanto, a atenção dos países para a crescente utilização de alta tecnologia no desenrolar das operações criminosas que têm vindo igualmente a conhecer dimensões cada vez maiores.

Dentro do setor do tráfico diverso é possível enquadrar atividades desde o contrabando de álcool e de tabaco até ao tráfico de armas, passando pelo roubo de veículos (Europol, 2003, 22). No que toca ao tráfico de armas tem vindo a assumir contornos preocupantes a probabilidade de tráfico de armas nucleares, biológicas e químicas, a partir da estrutura pouco segura da Rússia. Este tipo específico de tráfico pode vir a permitir a grupos com objetivos de índole terrorista o acesso a armas de destruição maciça.

De momento, o crime organizado é considerado como uma questão secundária devido à mediatização do terrorismo, o que lhe tem permitido atrair menos atenção

e atuar mais livremente. No entanto, existem cada vez mais indícios de que o crime organizado está associado de diversas formas ao terrorismo, através do financiamento de operações ou do fornecimento de armas. Alguns autores defendem até que se está a proceder, em algumas zonas do mundo, a uma fusão entre grupos terroristas e grupos criminosos, o que cria, na verdade, uma ameaça muito mais perigosa do que as anteriores, pois acumula a capacidade financeira e as motivações políticas.

Os Estados com as suas estruturas de soberania pouco consolidadas facilitam a criação, disseminação e consolidação de coligações e redes de crime, que florescem pois têm também associados a si benefícios económicos (noção perturbadora mas realista) como a criação de emprego e o reinvestimento nas economias locais (Williams, 2000, 189).

As OCT aparecem com frequência ligadas às economias de guerra, procurando tirar proveito dos conflitos que proliferam um pouco por toda a parte. Atividades ligadas ao crime financiam, estimulam e por vezes estão na origem de guerras. Até à queda do muro de Berlim, as práticas do financiamento dos conflitos pelos proventos, por exemplo, da droga¹⁸, eram monopólio de alguns serviços secretos estatais (Labrousse, 1996); depois, e progressivamente, passou a constituir uma rede de ligações e de conivências envolvidas no financiamento dos conflitos regionais nas zonas cinzentas do planeta.

Para Steven Metz, a combinação entre a guerra e o crime organizado constitui uma guerra de zona cinzenta, que vê hoje a sua importância estratégica acrescida. As guerras de zona cinzenta envolvem um inimigo ou uma rede de inimigos, que possui importância política significativa e uma capacidade de planeamento ao nível estratégico e de condução de conflitos armados, tendo como principal objetivo o lucro (2000, 56-57).

Foram diversas as organizações revolucionárias como o *Mouvement des Forces Democratiques du Casamance* e o *Sendero Luminoso* que se envolveram na comercialização de estupefacientes, criminalizando as suas atividades, pondo assim um pouco à parte a vertente ideológica do conflito e transformando-se em narco-guerrilhas. Mas este envolvimento, que inicialmente seria apenas para o financiamento, pode ser depois o próprio motor da guerra.

¹⁸ O tráfico de estupefacientes aparece-nos relacionado com 35 conflitos regionais. As guerrilhas da América Latina, do Afeganistão, Líbano, Curdistão, etc, servem-se dele para financiamento das suas actividades.

A criminalização pode também afetar as Forças Armadas (Paquistão, Peru, Turquia), que ou se deixam corromper entrando numa lógica de enriquecimento pessoal (narco-corrupção), ou então utilizam os fundos para financiar as suas atividades. Esta situação acaba por prolongar os conflitos, pois a eliminação das narco-guerrilhas provocaria também o desaparecimento de uma boa fonte de rendimentos (Labrousse, 1996).

2.4 As agressões ao ecossistema

A degradação do ambiente persiste como uma das maiores ameaças mundiais. As agressões sucessivas a este “património comum da humanidade” que é o ecossistema global, têm reflexos em inúmeros setores da vida planetária. Estas agressões nem sempre resultam de atividades intencionais, portanto criminosas, mas são o produto da incúria humana.

Apesar dos insistentes alertas internacionais para as questões ambientais, para o problema da camada de Ozono, do conseqüente aquecimento do planeta, e dos inúmeros Tratados e Acordos para diminuir as emissões de gases para a atmosfera, o ambiente continua a degradar-se. Mas persistem outros problemas ambientais, como a desertificação e a escassez de água potável. São mais de 900 milhões de pessoas que são afetadas pelo fenómeno da desertificação e cerca de 80 países, representando cerca de 40% da população mundial, sofrem atualmente de falta de água. Enquanto nos EUA cada habitante pode contar com 800 m³ de água/dia, no Bangladesh só pode contar com 6 m³, e 25% da população mundial não tem sequer acesso a água potável (Santos, 2002, 63).

A situação ambiental ao nível estratégico mais problemática é o das alterações climáticas provocado pelo efeito de estufa. Estas têm e vão continuar a provocar um enorme efeito nas sociedades, não pela atuação de pressão direta, mas através da influência exercida sobre a diminuição de alguns recursos vitais (Dixon, 1999, 14). Os instrumentos legislativos criados (Protocolo de Quioto de 1997), para se forçar a diminuição de gases que provocam o fenómeno, correspondem apenas a um esforço de 3% do necessário para anular o processo (Gresh, 2003, 58).

Os problemas ambientais são inerentemente transnacionais sendo o fenómeno mais evidente a poluição transfronteiriça (Smith, 2000, 89). Em algumas regiões do mundo o problema é tão grave que é gerador de tensões e mesmo violência entre estados vizinhos, como ocorreu entre a Indonésia e a Malásia em 1997.

As guerras pelo acesso aos recursos naturais no pós Guerra-Fria não são eventos isolados, antes pelo contrário, fazem parte de um quadro global, o sistema

geopolítico (Klare, 2001, 213). Atualmente estamos perante o emergir de uma nova geografia dos conflitos, onde a competição pelo acesso a recursos vitais se está a transformar no princípio governativo onde a disposição para o emprego da força armada se resguarda (Klare, 2001, 214), pois a desigual distribuição de alguns dos recursos naturais de que a humanidade depende conduz sempre a conflitos violentos (Westing, 1986, 195).

A partilha de recursos hídricos representa uma situação indutora de violência regional. Os 261 rios mais importantes cobrem cerca de 45% da superfície da Terra. Cerca de 145 países têm uma parte do seu território numa bacia hidrográfica e 33 deles tem mais de 95% do seu território no interior dessa bacia. Dos principais 214 rios partilhados: 155 são entre dois países, 36 entre três países e os restantes 23 entre 12 países. Para termos uma ideia mais precisa, o Danúbio corre através de 17 entidades políticas diferentes; o Congo e o Níger são partilhados por 11 países (Santos, 2002, 96-97). Donde rapidamente se conclui quão difícil se torna gerir um recurso por vezes tão disputado.

Estes são apenas alguns exemplos dos problemas levantados à segurança dos Estados pela degradação do ecossistema.

3. As ameaças transnacionais. Modalidades de Ação Estratégica

As novas ameaças, de múltiplas naturezas, polimorfas, assimétricas e globais, face à ineficácia do Estado e dos seus tradicionais instrumentos de política externa e de segurança, impulsionaram, como vimos, o desenvolvimento gradual de uma nova conceção de segurança alargada, abrangendo outras dimensões para além da militar. No caso específico de Portugal, as mentalidades vigentes ainda condicionam muito a forma de encarar os assuntos de defesa e segurança; o conceito de Defesa Nacional está muito ligado apenas à atividade militar, mas sabendo que não basta a Defesa para se obter a Segurança, o conceito a adotar deve assim ser o de Segurança Nacional, resultante de um conjunto de políticas do Estado, devidamente articuladas, na vertente militar, mas também em outras políticas setoriais como a económica, cultural, educativa, que englobe ações coordenadas de segurança externa e interna, cuja fronteira está atualmente desvanecida (Viana, 2003, 10-18). A adoção de um conceito alargado de segurança vem implicar diversas alterações no emprego das FA, como passaremos a explicar.

As alterações na Ordem Internacional no final do século XX também provocaram consequências diversas no vetor militar. Foi um período fértil em gestão de crises e em operações de apoio à paz e humanitárias, tendo com estas situações estabelecido um novo paradigma para o uso da Força Militar, assistindo-se à substituição da

estratégia de dissuasão pela estratégia de emprego, ou seja, operacional. Esta evolução forçou o “desenhar” de novas estruturas para a Força militar, assim como novos métodos e processos de atuação (Viana, 2003, 7).

Na sequência do 11 de Setembro de 2001, colocaram-se outros e novos desafios aos aparelhos militares, passando alguns países e Organizações Internacionais a exigir às suas Forças Armadas novas missões, novos requisitos de força, novas capacidades e mesmo novas estruturas de força, de forma a torná-las capazes de fazer face a todo o espetro do conflito¹⁹. Esta evolução deixou antever o emprego das mesmas Forças em missões de segurança interna.

À medida que se multiplicam as novas ameaças, os líderes mundiais, políticos e militares, começam a encarar esta nova realidade, que nos parece inevitável, de as Forças Armadas irem, nas próximas décadas, ser empregues na ordem interna. Esta perspetiva não é aceite sem controvérsias apresentadas por muitos líderes militares, como é o caso do Brasil²⁰; porém, quer os EUA quer o Reino Unido, adotaram conceitos como o *Homeland Security*²¹. Mais recentemente, Portugal, no seu CEDN também espelha esta missão às suas Forças Armadas²², especificando as Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA) propostas ao MDN em 2004 o modo de atuação complementar e supletivo das valências próprias das Forças de Segurança. Falta, no entanto, a legislação própria para, entre outros, definir concretamente o espaço de intervenção, qual a cadeia de comando e os responsáveis.

As novas ameaças, porque globais, exigem respostas igualmente globais, sendo a eficácia da mesma subsidiária da adequada coordenação multi-institucional e de uma arquitetura de segurança cooperativa onde as diferentes organizações, diferenciadas nos objetivos e capacidades, se complementarão (Viana, 2003, 6).

Assim, a resposta deve ter por base uma estratégia total, direta e indireta, entrar em linha de conta com as diversas estratégias gerais (política, psicológica, militar e

¹⁹ Este foi o caso concreto da OTAN, que a 21 de novembro de 2002, na Cimeira de Praga, ratificou o novo conceito militar para a defesa contra o terrorismo, o MC 472, e a nova estrutura de forças foi definida em 01 de julho do mesmo ano, através o Military Decision 317/1.

²⁰ O General Rui Monarca da Silveira, no seu artigo Segurança e Defesa – a visão do Exército brasileiro, mostra a relutância que existe em atribuir missões ao Exército para cumprir missões de segurança interna. Disponível em www.exercito.gov.

²¹ Ver a este propósito o relatório da *United States General Accounting Office, Report to Congressional Requesters, Homeland Security, June 2004*, e a importante obra Publicada pela *Rand Corporation, Army Forces for Homeland Security. Santa Mónica: 2004*.

²² Quer a Constituição da República quer a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas limitam o emprego das FA ao plano externo, porém, pelo Parecer nº. 147/2001 da Procuradoria-Geral da República, de 9 de novembro de 2001, homologado pelo MDN, em 6 de dezembro de 2001, estabelece que as Forças Armadas podem ser empregues em missões de segurança interna, em caso de agressão ou ameaça externas. Assim, desde que o Poder político defina como sendo externa a origem da ameaça, a atuação das Forças Armadas no âmbito da segurança interna para o combate a novas ameaças, tem cobertura legal. Este parecer não é esclarecedor quanto ao campo de atuação das FA.

económica), e serem adotadas medidas de forma a encorajar diversos países a cooperarem na luta contra as novas ameaças à Segurança.

A formulação de modalidades de ação estratégica tem a montante o estudo da situação estratégica, que consiste na análise dos fatores de decisão (o objetivo político a alcançar, as características do ambiente operacional, os potenciais estratégicos dos adversários e, o tempo), e a partir daquela análise, efetuar então a formulação das possíveis modalidades de ação para alcançar o objetivo definido. (Couto, 1988, 328).

Nesta fase do nosso estudo, o objetivo político está bem definido (salvaguardar a segurança dos Estados das ameaças transnacionais), a situação internacional foi descrita, conhecemos as ameaças e como elas se manifestam e, o tempo é o presente. Assim, entendemos necessário conceber e propor algumas possíveis medidas a adotar para lhes fazer face

3.1 Medidas para fazer face ao terrorismo transnacional

A internacionalização do fenómeno terrorista conduziu ao surgimento de um multilateralismo anti-terrorista, conjunturalmente agregador de interesses diferenciados. Para ser eficaz, este multilateralismo implica a existência de uma elevada capacidade de resposta, em tempo útil, na deteção e neutralização da ameaça (Romana, 2004, 261). Mas a luta contra o terrorismo vai muito para além do combate e destruição das redes terroristas, requer também uma política “de cooperação multisectorial por parte dos Estados e das principais organizações de segurança e defesa coletiva capaz de combater eficazmente o subdesenvolvimento, a ausência de Estado de Direito e de políticas democráticas” (Viana, 2003, 6). Para as NU a prevenção massiva de mortes provocadas por atos terroristas requer um profundo empenhamento para estreitar os sistemas de segurança coletiva/cooperativa, reduzir a pobreza, combater o extremismo, impedir epidemias e combater o crime organizado (Nações Unidas, 2004, 45-47).

Neste contexto, a OTAN surge-nos como a entidade política, diplomática e militar com capacidade de tornar conseqüente qualquer operação contra esta ameaça errática, que possui uma maleabilidade orgânica extraordinária. Por outro lado, a OTAN surge como o único instrumento operacional capaz de influenciar outros subsistemas geopolíticos. (Romana, 2004, 262).

Uma versão interessante e pouco usual para enfrentar este fenómeno é a aconselhada pelo Congresso dos EUA, que refere a eventual utilização de instrumentos não legais como ações cobertas praticadas pelos serviços de *intelligence* (2001, 8) e, que por vezes será necessário, apesar de pouco “ortodoxo”,

aceitar dialogar com antigos elementos de movimentos terroristas, alguns deles hoje aceites pela Comunidade Internacional, se em causa estiver o interesse nacional.

Mas são diversos os fatores condicionadores a equacionar nas modalidades de ação a propor. Regina Mongiardim (2004, 426-427) indica-nos alguns exemplos:

- O emprego de métodos militares convencionais contra um só indivíduo identificado são falíveis, veja-se na Guerra contra os Talibã/Al-Qaeda no Afeganistão;
- A eficácia da restrição das fronteiras perante um inimigo invisível e anónimo também é duvidosa, podendo mesmo dar-se o caso de serem residentes legais ou clandestinos das grandes e modernas metrópoles do mundo ocidental, como aconteceu no 11 de setembro em Nova Iorque ou no 11 de março em Madrid;
- Não se pode viver mediante reforçados dispositivos de segurança, que afetam as liberdades fundamentais, situação contrária ao Estado de Direito democrático, ao mesmo tempo que não é verdadeiramente equacionado o problema crucial do Estado de Direito em certas regiões controversas, nomeadamente em África e na Ásia;
- Do mesmo modo, a tentativa de definir uma nova fronteira planetária com referência ao "eixo do mal" prefigura a partição do mundo entre duas civilizações antagónicas que se digladiarão. Semelhante estratégia, para além de abalar a coesão da heterogénea coligação internacional contra o terrorismo, corre o risco de abrir novas linhas de fratura, assim, maior imprevisibilidade e disseminação dos fatores de descontentamento, do ódio e da vingança.

No plano concreto da atuação, face à mutabilidade do fenómeno, a modalidade de ação estratégica que vise a sua neutralização tem, quase sempre, um carácter reativo como as operações contra as bases e santuários da Al-Qaeda, no pós - 11Set01, o vieram demonstrar (Romana, 2004, 262).

São diversas as modalidades de ação estratégica possíveis para fazer face ao terrorismo, cabendo às FA um papel específico, primeiro na prevenção e depois no combate a esta ameaça, integrando a sua atuação, sempre, uma componente cooperativa entre os diversos países, e em estreita colaboração com os diversos serviços e forças de segurança nacionais.

Assim, tendo a noção da necessidade de se otimizarem e maximizarem as condições e meios específicos de cada Estado, e tendo por base o MC 472 da OTAN, e o relatório das NU de 2004, as ações a desenvolver devem ser concretizadas através de:

- Medidas defensivas, ou anti-terroristas, com um caráter dissuasor e preventivo, de forma a reduzir vulnerabilidades, ajudando a reverter as origens e causas do fenómeno, promovendo entre outros, a implementação de sistemas democráticos, a condição de vida e o desenvolvimento humano. Estas medidas devem incluir ações para evitar o colapso das estruturas estatais, efetuar um controlo de materiais perigosos, desenvolver legislação adequada, partilhar informações e criar mecanismos de *early warning*, com caráter defensivo e ofensivo, que possam permitir uma correta avaliação da situação e uma utilização equilibrada e eficaz dos meios anti-terroristas;
- Medidas ofensivas, ou contra-terroristas, com ações táticas de destruição das capacidades terroristas e daqueles que os apoiam, em qualquer localização geográfica;
- Medidas de gestão das consequências, ou controlo de danos, de forma a minimizar os efeitos de uma ameaça concretizada.

Esta forma de atuação prefigura modalidades de ação inseridas na estratégia direta, como a dissuasão e a ação militar de aniquilamento. São possíveis ainda ações de estratégia indireta, como a pressão indireta, exercida sobre unidades políticas que apoiam ou fomentam o terrorismo, através de medidas de coação psicológica, económica e política.

3.2 Medidas para fazer face à proliferação de ADM

Para combater e prevenir a proliferação de ADM, e porque esta ameaça se associa muito a terrorismo, consideramos as mesmas modalidades de ação estratégica equacionadas para fazer face aquele outro fenómeno, salvaguardando que, caso se concretize um atentado terrorista com recurso a ADM, a gestão das consequências deve ser estruturada para dimensões superiores.

Para além daquelas modalidades, consideramos que as propostas preconizadas no Conceito Estratégico dos EUA deverão também ser adotadas:

- Esforço proativo contra a proliferação;
- Estabelecimento de esforços da não-proliferação para prevenir Estados pária e terroristas, de aquisição de materiais, tecnologias e conhecimentos necessários para as ADM;
- Administração das consequências efetivas para responder aos efeitos do uso de ADM, quer por terroristas quer por estados hostis.

Por outro lado as Nações Unidas apresentam propostas interessantes como o desafio da prevenção que inclui estratégias para (2004, 45-49):

- Redução da procura, através da criação de instrumentos globais, incluindo a redução de armamentos e cumprimento rigoroso dos Tratados;
- Criar instrumentos que limitem a capacidade dos diversos atores adquirirem não só as armas, como os materiais, e a capacidade de produção;
- O Conselho de Segurança deve efetuar esforços para obter credíveis informações e poder partilhá-las, bem como penalizar os não cumpridores dos Tratados;
- Defesa da saúde pública nacional e internacional.

Assim, de acordo com a capacidade dos diferentes Estados estas serão as modalidades de ação a adotar para fazer face à proliferação de ADM. Estas modalidades de ação devem, como já vimos neste estudo, ser implementadas cooperativamente com outros Estados e Organizações Internacionais.

3.3 Medidas para fazer face ao crime organizado transnacional

Para Phil Williams, não é possível fazer frente ao crime organizado apenas com ações policiais ou com a publicação de novas leis. A chave do problema está na sociedade em si, na sua estrutura e, acima de tudo, na formação cívica dos cidadãos. É a este nível que são necessárias verdadeiras intervenções de fundo (2000, 185). Assim, a estratégia tem de ser total, com políticas nacionais e internacionais multissetoriais, de ajuda ao desenvolvimento, de consolidação dos órgãos de soberania e de promoção do ideal democrático.

As modalidades de ação estratégicas para fazer face ao crime organizado transnacional também envolvem a atuação das FA, sendo estas chamadas a desempenhar um papel supletivo. Mas adotamos parte do critério anterior, sendo necessário desenvolver (Gomes, 2004, 112):

- Medidas preventivas, de implementação permanente e com a finalidade de dissuadir aquele tipo de atividades, procurando evitar ou, no mínimo, antecipar a sua concretização;
- Medidas de combate, disponibilizando forças e meios para o apoio a Forças e Serviços de Segurança, em operações que visem evitar a concretização ou combater a atividade criminosa em curso.

Assim, podemos considerar modalidades de ação inseridas na estratégia direta, através de ações de combate, destruição de áreas de produção de estupefacientes, e o apoio adicional à polícia de fronteiras (no caso nacional o SEF) para impedir a entrada de imigrantes clandestinos. Como modalidades de ação de estratégia indireta, uma vez que estas visam atingir os objetivos através de formas de coação não militares, devem-se promover ações de propaganda, de informação pública, de políticas de combate à corrupção, de partilha de informação, de medidas fiscais e fiscalizadoras rigorosas, procurando dificultar a lavagem de dinheiro; mas, o combate deve ser feito sobretudo através de uma estratégia económica de promoção da condição de vida das populações, da democratização das sociedades e do fortalecimento dos órgãos de soberania.

3.4 Medidas para fazer face às agressões ao ecossistema

As agressões ao ecossistema, como vimos, podem provir de atividades criminosas ou de atuações descuidadas do Homem. Assim, pensamos que devem ser desenvolvidas sobretudo medidas preventivas que dissuadam a atividade criminosa, com legislação rigorosa e severamente penalizadora, que as medidas de combate sirvam para impedir uma ação criminosa e se desenvolvam ainda medidas de controlo de gestão das consequências, procurando minimizar os efeitos. As modalidades de ação estratégica a adotar passam por ações sobretudo indiretas e recorrendo às diversas estratégias gerais. Da estratégia política requer-se legislação apropriada, da psicológica uma vigorosa informação pública e da económica, os apropriados recursos financeiros que possibilitem a implementação das medidas já referidas.

Conclusão

Com as alterações do Sistema Internacional provocadas pela queda do muro de Berlim, a segurança dos Estados passou a ter um entendimento alargado, já não se confinando apenas à vertente militar, ela é transversal a todos os setores de atividade, abarcando áreas como a economia, o ambiente e o crime organizado. A partir daquela data simbólica outros conceitos entraram em revisão e revelaram-se novas ameaças e riscos à segurança.

Neste estudo identificámos as principais ameaças com que os Estados soberanos hoje se debatem e analisámos mais detalhadamente aquelas que são equacionadas no CEDN português. Desta análise verificamos que elas são globais e que as respostas preconizadas para lhes fazer face também elas têm de ser globais, através de modalidades de ação estratégica diretas e indiretas, que entrem em linha de conta com as diversas estratégias gerais sendo a eficácia das mesmas subsidiária da

adequada coordenação multi-institucional e de uma arquitetura de segurança cooperativa.

BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES

Monografias e publicações periódicas:

- ADAMS, James (1993). *The next World War: the Warriors and Weapons of the New Battlefields in Cyberspace*. London: Hutchinson. p. 149-183.
- ADDICOTT, Jeffrey (2000) – *Terrorism and Weapons of mass destruction: A Review and a New Paradigm*. In *Transnational Threats: Blending Law Enforcement and Military Strategies*. Carlisle: Strategic Studies Institute, USAWC. p. 105-136.
- BUCHAN, Alaster; MACKINTOSH, John R. (1973) - *Security*. In *Marxism, Communism and Western Society: A Comparative Encyclopaedia*, ed. C. D. Kerning. Vol. 7. (New York);
- ANDRADE, John (1999) - *Acção Directa: Dicionário de Terrorismo e Activismo Político*. Lisboa: Hugin Editores.
- BARNETT, N. (2002) - *The Criminal threat to Stability in the Balkans*. In *Janes's Intelligence Review*, Vol.14, number 4.
- BAUER, Alain; RAUFER, Xavier (2003) - *A Globalização do Terrorismo*. Lisboa: Prefácio.
- BETTS, R. K. (1998) - *The New Threat of Mass Destruction*. *Foreign Affairs*. Vol.77: 1. p.26-41.
- BONIFACE, Pascal (2003) - *Guerras do Amanhã*. Lisboa: Editorial Inquérito.
- BRANDÃO, Ana (2004) - *Segurança: um conceito contestado em debate*. In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 37-56.
- BUZAN, Barry (1991) - *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold War Era*. New York.
- BUZAN, Bary, WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de (1998) - *Security: A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner.
- COUTO, Abel Cabral (1988) – *Elementos de estratégia- Apontamentos para um curso*. Pedrouços: Instituto de Alto Estudos Militares. Vol. I.
- DAVIS, Lynn [et. al.] (2004) - *Army Forces for Homeland Security*. Santa Mónica: Rand Corporation.
- DIXON, Thomas (1999) – *Environment, Scarcity and Violence*. Princeton: Princeton University Press.
- GOMES, Correia (2004) – *O Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Que Novas Missões para as Forças Armadas. Estruturas, Meios e Formas de Actuação para as Cumprir*. In *Boletim*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, n.º 60. p. 77-132.
- GRESH, Alain [et. al] (2003) - *Atlas da Globalização*. Paris: Le Monde Diplomatique.
- KALDOR, Mary (2001) - *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press.
- KLARE, Michael (2001) – *Resources Wars. The New Landscape of global conflict*. New York: Metropolitan Books, 2001.
- LABROUSSE, Alain (1996) *Territoires et Réseaux: L'exemple de la Droque*. In JEAN, François et RUFIN, Jean-Christophe (Coord.), *Economies des Guerres Civiles*. Paris: Hachette. p. 467 – 494.
- LAQUEUR, W. (1999) - *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press.

- _____ (2001) - *CYBER Attacks During the War on Terrorism: A Predictive Analysis*. Hanover: Institute for Security Technology Studies. Darmouth College.
- METZ, Steven (2000) - *Armed Conflict in the 21st Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare*. Strategic Studies Institute/ US Army War College.
- MONGIARDIM, Regina (2004) - Considerações Sobre o Fenómeno do Terrorismo. In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 411-428.
- MONTEIRO, Amaro (1999-2000) - *Cerca do milénio – A violência global*. Curso de pós-graduação, Universidade Portucalense.
- _____ (2002) - *Sobre a distinção entre Guerrilha e Terrorismo*, Comunicação apresentada no âmbito do Seminário Terrorismo: o combate nacional e transnacional, realizado no Convento da Árrábida, 4 e 5 de Julho de 2002.
- MOREIRA, Adriano (1995) - Poder Funcional – Poder Errático, Separata da Revista *Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Out./Dez., nº 12, s/a.
- _____ (2004 a) - Insegurança sem Fronteiras: o Martírio dos Inocentes. In Adriano Moreira (coord.). *Terrorismo*. Coimbra: Almedina. p. 121-146.
- _____ (2004 b) - Os Efeitos colaterais da terceira vaga. In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 31-36.
- NUNES, Ferreira (2004) - Segurança internacional os princípios idealistas e a lógica realista. In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 271-288.
- POLITI, A. (1998) - *Russian Organised and European Security in Illicit Trade and Organised Crime- New threats to economic security?; European Commission- Directorate-General for External Relations; Office for Official Publications of the European Communities*.
- PRINS, Gwyn (1994) - *Notes towards the Definition of Global Security. Global Security Programme. Occasional Paper 6, University of Cambridge, Cambridge*.
- ROMANA, Heitor (2004) - O Novo modelo do terrorismo islâmico: desafios à análise em informações estratégicas. In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 257-270.
- SACHETTI, António (2004) - A Conjuntura estratégica mundial In, *Informações e Segurança: Livro em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Editora Prefácio. p. 57-76.
- SANTOS, Sérgio (2002) - *A Geopolítica da Água*. Dissertação de Mestrado em Estatégia, Lisboa: ISCSP.
- SARAIVA, Francisca (2001) - *Governance um caminho para a segurança cooperativa*. Lisboa: ISCSP.
- SCHROEDER, I. (1998) - *Transnational Organised Crime, Illicit Trade and European Security in Illicit Trade and Organised Crime- New threats to economic security?; European Commission- Directorate- General for External Relations; Office for Official Publications of the European Communities*.
- SHUBIK, M. (1997) - *Terrorism, Technology, and the Socioeconomics of Death. Comparative Strategy, Vol.19: 4. p.399-414*.
- SMITH, Paul (2000) - *Transnational Security Threats and State Survival: a Role for the military. Parameters, Autumn, p. 77-91*.
- SOKOLSKY, Richard, CHARLICK-PALEY, Tanya (1999) - *NATO and Caspian Security: A Mission Too Far? Santa Monica: RAND Corporation*.
- STEELE, Robert (2002) - *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage in the Face of Nontraditional Threats*. Carlisle: U.S. Army War College. p. 5.

- THOMAS, Caroline (1992) - *The Third World Security*. In *International Security in the Modern World*. eds. Roger Carey e Trevor C. Salmon. New York: St. Martin's Press.
- VIANA, Rodrigues (2003) - *O Conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas*. Trabalho Individual de Longa Duração, Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- _____ (2002) - *Segurança Colectiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Cosmos.
- WAEVER, Ole [et. al.] (1993) - *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter Publishers.
- WESTING, Artur - *Global Resources and International Conflict. Environmental Factors in Strategic Policy and Action*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- WHITTAKER, D. (editor) (2001) - *The terrorism Reader*. Routledge.
- WILLIAMS, Phil - *Combating Transnational Organized Crime. In Transnational Threats: Blending Law Enforcement and Military Strategies*. Carlisle: Strategic Studies Institute, USAWC, 2000. p. 185-202.

DOCUMENTOS LEGISLATIVOS E OFICIAIS

- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2003).
- Conceito Estratégico Militar (2003).
- CONCELHO DA UNIÃO EUROPEIA - *EU Actions against Organised Crime in the Western Balkans*; Ref. 14768/03 CRIMORG 79; 2 de Dezembro de 2003; Bruxelas.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2001) - *Report for Congress - Intelligence and Law Enforcement Countering Transnational Threats to the U.S., December*.
- EUROPOL (2004) - *Trafficking of Human Beings: a Europol Perspective; January*.
- *Joint action 98/733/JHA of 21 December 1998*, adoptada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia.
- Lei Constitucional n.º 1/97 de 20 de Dezembro (Quarta revisão constitucional).
- Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro (Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas).
- Missões específicas das Forças Armadas (MIFA 04) - Proposta.
- *Military Decision on MC 317/1 - The Nato Force structure*. 1 July 2002.
- *Military Decision on MC 472 - NATO Military concept for defense against Terrorism*. 8 October 2002.
- *Ministère de la Défense (2004) - Politique de Défense, Paris*.
- *Ministry of Defense (2004) - The Future Strategic Context for Defense, United Kingdom*.
- *National Military Strategy of the United States, 2004*.
- *National Security Strategy of the United States, September 2002*.
- Parecer n.º. 147/2001 da Procuradoria Geral da República, de 9 de Novembro de 2001.
- UNITED NATIONS (2004) - *A more secure world: our shared responsibility Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2004) - *Report to Congressional Requesters - Homeland Security*. June.

SÍTIOS NA INTERNET

- EUROPOL (2003) - *EU Organised crime Report*; <http://europa.eu.int>
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33077.htm>.